

Godina XXVI

2024

ISSN 1450-7986
UDK 34: 061.1(4)

REVIJA ZA EVROPSKO PRAVO

Godišnji časopis Udruženja za evropsko pravo

REVIEW OF EUROPEAN LAW

Annual Review of the Association for European Law

Izdavač / Publisher

Udruženje za evropsko pravo, 34000 Kragujevac

Saizdavač / Co-publisher

Institut za uporedno pravo, 11000 Beograd

Osnivač i počasni glavni urednik / Founder and honorary editor in chief

akademik prof. dr Radovan D. Vukadinović

Glavni i odgovorni urednik / Editor in Chief

dr Jelena Vukadinović Marković, Institut za uporedno pravo u Beogradu

Urednik / Editor

doc. dr Jovan Vujičić, Pravni fakultet u Univerziteta u Kragujevcu

Sekretar / Secretary

msr Aleksandra Višekruna, Institut za uporedno pravo u Beogradu

Redakcija / Editorial Board

prof. dr Aleksandar **Ćirić** (Pravni fakultet u Nišu), dr Duško **Lopandić** (Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Univerzitet Privredna akademija), prof. dr Vuk **Radović** (Pravni fakultet u Beogradu), prof. dr Maja **Stanivuković** (Pravni fakultet u Novom Sadu), akademik prof. dr Mirko **Vasiljević** (Pravni fakultet u Beogradu), prof. dr Slobodan **Samardžić** (Fakultet političkih nauka u Beogradu), akademik prof. dr Radovan D. **Vukadinović** (Pravni fakultet u Kragujevcu), dr Ana **Čović** (Institut za uporedno pravo, Beograd), dr Mirjana **Glintić** (Institut za uporedno pravo, Beograd)

Međunarodna redakcija / International Editorial Board

Prof. dr Rajko **Knez** (Slovenija), prof. dr Nevenko **Misita** (Bosna i Hercegovina), akademik prof. dr Vitomir **Popović** (Republika Srpska), akademik prof. dr Zoran **Rašović** (Crna Gora), akademik prof. dr Joseph **Straus** (Nemačka), prof. dr Dragan **Bolanča** (Hrvatska), prof. dr Allan **Tatham** (Engleska/Španija), dr Christa **Jessel-Holst** (Nemačka), prof. dr Gian Antonio **Benacchio** (Italija) prof. dr Takis **Tridimas** (Engleska)

Časopis izlazi jednom godišnje.

Tiraž / Circulation 100

Štampa / Print Interprint, Kragujevac

Prelom teksta / Preprint DOGMA**Prilozi objavljeni u časopisu referisani su u bazama / Abstracting and indexing**

Central and Eastern European Online Library (CEEOL), HeinOnline Law Journal Library, Kooperativni online bibliografski sistem i servisi (COBISS)

Časopis se objavljuje uz podršku Ministarstva nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije.

U elektronskom formatu Revija je dostupna na: <http://www.revija.pravoeu.org>

Na osnovu mišljenja Ministarstva za nauku i tehnologiju broj 413-00-435/99-01, od 13. 01. 2000. godine, Revija je oslobođena poreza.

REVIJA ZA EVROPSKO PRAVO

Godišnji časopis Udruženja za evropsko pravo

Godina XXVI	2024
-------------	------

SADRŽAJ

Članci

Ivica Josifović Igor Kambovski	Republika Severna Makedonija kao studija slučaja za međunarodne eksperimente: igra bez kraja	7
Vladimir Mikić	10 godina nakon eskalacije krize: koliko je verovatno članstvo Ukrajine u Evropskoj uniji?	27
Zorančo Vasilkov	Evropski savet u institucionalnom okviru Evropske unije nakon Lisabonskog ugovora	41
Miloš Stanić	Podela vlasti i raspuštanje parlamenta - evropski noviteti	57
Gordana Gasmi	EU pristup nasilju nad ženama i nasilju u porodici – nova Direktiva EU	79
Katarina Jovičić	Direktiva EU o pravu na popravku iz juna 2024. godine: zašto nam je potrebna pravna zaštita ovog prava imperativnim pravnim normama	97
Danijel Sporea	Podsticaj lobiranja u zakonskoj formi kao prepreka korupciji	117

Studentski radovi

Stefan Račić	Potencijali i rizici veštačke inteligencije unutar pravnog okvira Evropske Unije	143
Uputstvo za autore		159

REVIEW OF EUROPEAN LAW

Annual Review of the Association for European Law

Year XXVI

2024

TABLE OF CONTENTS

Articles

Ivica Josifović Igor Kambovski	The Republic of North Macedonia as case study for international experiments: a never-ending game	7
Vladimir Mikić	A decade after the escalation of the crisis: how probable is the membership of Ukraine in the European Union?	27
Zorančo Vasilkov	The European Council in the institutional framework of the European Union after the Lisbon Treaty	41
Miloš Stanić	Separation of powers and dissolution of parliament – the European novelties	57
Gordana Gasmi	EU approach towards violence against women and domestic violence – new eu directive	79
Katarina Jovičić	The EU Right-to-Repair directive: why do we need legal protection of this right via imperative legal norms?	97
Danijel Sporeá	Encouragement of lobbying in legal form as an obstacle to corruption	117

Student papers

Stefan Račić	Potentials and risks of artificial intelligence within regulatory framework of the EU	143
--------------	--	-----

Instructions to the authors		159
-----------------------------	--	-----

Ivica Josifović*
Igor Kambovski**

Izvorni naučni rad
UDK 327:341(497.7)
doi: <https://doi.org/10.56461/rep260124.01.J>

REPUBLIKA SEVERNA MAKEDONIJA KAO STUDIJA SLUČAJA ZA MEĐUNARODNE EKSPERIMENTE: IGRA BEZ KRAJA

Sažetak

Makedonija je država koja je otvorena za eksperimentisanje sa politikama međunarodne zajednice. Nijedna druga država nije se suočila sa takvim problemima koji su za većinu nerazumljivi i teško rešivi. Nema države koja je imala tako težak proces međunarodnog priznavanja, država koja je potpisala privremeni sporazum o bilateralnom sporu, država koja je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju tokom sukoba 2001. godine, država koja je od 2004. godine kandidat za članstvo u EU, država kojoj je Grčka 2008. godine stavila veto na članstvo u NATO-u, država koja je promenila ime, država kojoj je uskraćeno pravo na samoopredeljenje, država čiji su jezik, istorija i kultura osporavani, itd. Kada smo mislili da je gotovo i da će se konačno moći krenuti na put evropskih integracija, Severna Makedonija je naišla na nove nerealne zahteve. Drugi mogući zastoj u EU integracijama može se pripisati Bugarskoj, koja vodi politiku negiranja makedonskog jezika, istorije i kulture i koja je postavila zahtev da se bugarska manjina uključi u makedonski ustav, ali nije ponudila recipročnu odredbu u bugarskom ustavu za makedonsku manjinu koja živi u Bugarskoj. Na osnovu iskustva i procesima donošenja odluka u institucijama EU u vezi sa proširenjem, Makedonija će verovatno biti pod pritiskom da se odrekne svojih državnih temelja zarad dostizanja krajnjeg cilja – članstva u EU. Proces proširenja uvodi nove aspekte u proces političkog uslovljavanja usvajanjem složenog mozaika uslova, merila i očekivanja. Politika EU prema Makedoniji podriva kredibilitet Unije kao aktera koji doprinosi dugoročnoj stabilnosti i demokratskim standardima. Umesto sveobuhvatnih rešenja, uključujući deblokadu pregovora, predstavnici EU odobrili su sklapanje hitnih sporazuma čija je primena od početka dovedena u pitanje. Dva „spora“ oko makedonskog identiteta samo su dve strane istog novčića. Istorija međunarodnih odnosa i međunarodnog prava ne poznaje

* Redovni profesor, Pravni fakultet, Univerzitet Goce Delčev – Štip, Severna Makedonija, e-mail: ivica.josifovik@ugd.edu.mk

** Redovni profesor, Pravni fakultet, Univerzitet Goce Delčev – Štip, Severna Makedonija, e-mail: igor.kambovski@ugd.edu.mk, ORCID <https://orcid.org/0009-0000-5884-2997>

„sporove“ ove vrste, niti one koji bi se mogli „rešiti“ na pravno ispravan način. Rad ima za cilj predstaviti pravna pitanja u vezi sa ovim događajima, imajući u vidu da se većina njih rešava silom politike, a ne argumentima i u skladu sa zakonom, što može imati ozbiljne posledice i dovesti do dodatnih zahteva koji se ne mogu ispuniti.

Ključne reči: Makedonija, članstvo, Evropska unija, pravo-politika, spor.

I Čudno priznavanje

U decembru 1991. godine Republika Makedonija je pozvala na priznavanje, podnoseći zahtev Arbitražnoj komisiji Evropske zajednice (EZ). Na sastanku u Briselu 16. decembra 1991. godine, EZ je usvojila Deklaraciju o Jugoslaviji, usvajajući zajednički stav u vezi sa priznavanjem republika bivše SFRJ.¹ U saopštenju o priznanju bivših republika 10. januara 1992. godine, Predsedništvo EZ priznalo je Sloveniju i Hrvatsku. Što se tiče druge dve države (Makedonija i Bosna i Hercegovina), EZ je istakla da još uvek ima otvorenih pitanja za rešavanje, ne dajući nikakvo objašnjenje o ovim pitanjima.² Dana 11. januara 1992. godine, Arbitražna komisija je dostavila svoj izveštaj u kojem se navodi da su samo Slovenija i Makedonija ispunile uslove za međunarodno priznanje i da upotreba naziva „Makedonija“ ne podrazumeva teritorijalne pretenzije prema susednim državama.³ Države članice EZ su, suprotno izveštaju Arbitražne komisije, priznale Hrvatsku i Sloveniju, čime su odložile priznanje Republike Makedonije. Odlaganje procesa međunarodnog priznanja i naknadna promena Ustava (u vezi sa teritorijalnim zahtevima i mešanjem u unutrašnje stvari) treba pripisati Grčkoj. Pozivajući se na ciljeve i principe Povelje UN,⁴ Grčka je priznavanje Republike Makedonije predstavila kao moguću pretnju miru, čime je bilateralni spor podignut na nivo proceduralne prepreke za prijem u UN.

II Čudan prijem

Prijem Republike Makedonije u UN predstavlja presedan u međunarodnom pravu i kršenje Povelje UN-a. U rezoluciji 817 Saveta bezbednosti (SB) o prijemu Republike Makedonije,⁵ jasno je navedeno da su ispunjeni svi uslovi

¹ Declaration on Yugoslavia, *European Community*, Brussels 1991.

² Declaration by the EC Presidency on the Recognition of Yugoslav Republics, *European Community*, P.32/92, Brussels 1992.

³ Opinion no. 10 of the Arbitration Commission, *Arbitration Commission*, 92 I.L.R. 206, EC Conference on Yugoslavia, 4 July 1992.

⁴ Charter of the United Nations, *United Nations/UN*, San Francisco 1945.

⁵ Security Council Resolution 817, S/RES/817, *United Nations*, 3196th SC Meeting, 1993.

predviđeni članom 4 Povelje UN-a. Međutim, dalje u Rezoluciji Savet bezbednosti (SB) se poziva na razlike koje su nastale oko naziva države, na razlike koje treba prevazići u interesu održavanja dobrosusedskih odnosa. Sa pravne tačke gledišta, takva formulacija je kontradiktorna.

Takođe možemo analizirati zakonitost rezolucije SB 817 u smislu savetodavnog mišljenja Međunarodnog suda pravde (MSP) u vezi sa prijemom novih država. Po mišljenju MSP-a, uslovi predviđeni članom 4 Povelje UN-a su precizni i dovoljni, istovremeno potvrđujući da politički karakter institucija UN-a koje su uključene u proceduru za prijem države nisu izuzeti od obaveze poštovanja Povelje UN-a.⁶ Ako se ovo mišljenje MSP dovede u korelaciju sa uslovima za prijem Republike Makedonije, lako se može uočiti da postoje dodatni uslovi (razgovor o nazivu i prijemu pod privremenom referencom „Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija”) koji nisu predviđeni članom 4 Povelje UN, čime se potvrđuje uslovno članstvo i usvajanje *ultra vires* akta.

Drugi aspekt koji doprinosi ovoj tvrdnji je međunarodno običajno pravo, prema kojem svaka država ima pravo da izabere svoje ime. Povelja UN je jedini pravni akt koji sadrži međunarodne standarde u vezi sa izborom imena (u delu o pravu na samoopredeljenje). Ako je pravo na izbor imena isključivo interna stvar, onda nametanje dodatnih uslova za članstvo predstavlja kršenje člana 2 (stav 1 i 7) Povelje UN (suverena jednakost svih država članica i nemešanje u stvari koje su suštinski unutar domaće nadležnosti). U slučaju Republike Makedonije, ono ima veće značenje, jer je naziv „Makedonija” bio u upotrebi dugo vremena pre nezavisnosti. Koncept *uti possidetis juris* imao je za cilj izbegavanje nepotrebnih sukoba nakon sticanja nezavisnosti putem prava na samoopredeljenje.⁷

III „Samo” 25 godina „privremene” reference

Privremeni sporazum (PS) potpisan je 13. septembra 1995. godine između Republike Makedonije i Republike Grčke.⁸ Ovim sporazumom, Grčka je priznala nezavisnost i suverenitet Republike Makedonije, ali pod privremenim nazivom „Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija”. Sam naziv ovog sporazuma ukazuje da je to trebalo da bude privremeni ugovor, ali je bio na snazi 22 godine dok nije konačno promenjen 2019. godine. U međunarodnom pravu ne

⁶ Admission of a State in the United Nations, *ICJ Advisory Opinion*, ICJ Reports 1948.

⁷ ICJ Judgment, *Burkina Faso vs. Republic of Mali* [1968], ICJ Reports 1968.

⁸ Vremena spogodba megju Republika Makedonija i Republika Grcija, *Služben vesnik na Republika Makedonija*, br. 48/1995.

postoji drugi takav slučaj da se sporazum zaključuje između dve „jednake” države koje pristaju da razgovaraju o promeni ustavnog naziva jedne od tih država, suprotno *jus cogens* normama i Povelji UN.

IV NATO i uvođenje veta

Nakon potpisivanja Privremenog sporazuma iz 1995. godine, Republika Makedonija je počela da poziva na priznanje pod svojim ustavnim imenom, čak i kada su je druge zemlje i organizacije pominjale pod privremenim nazivom. Prema PS-a, pregovorima sa Grčkom pristupilo se na osnovu toga da upotreba naziva „Republika Makedonija” nije bila predmet pregovora, ali je Republika Makedonija bila spremna da pregovara o (privremenom) nazivu koji bi se koristio samo u bilateralnim odnosima sa Republikom Grčkom. Ova pozicija, poznata kao „dvostruka formula”⁹, u Grčkoj je doživljena kao nepravedna strategija i pregovori su zamrznuti. Međutim, nastavljeno je priznanje Makedonije pod njenim ustavnim imenom, kao i prijem u međunarodnim organizacijama.

Kao rezultat ovakvih događaja, Grčka je ojačala svoju poziciju i jasno stavila do znanja da će izvršiti pritisak na Republiku Makedoniju protiveći se njenom prijemu u NATO i Grčka je iskoristila pravo veta na NATO Samitu u Bukureštu 2008. godine. Na kraju, zbog procesa donošenja odluka zasnovanom na konsenzusu, NATO je jednoglasno odlučio da ne prihvati zahtev za članstvo dok se ne reši spor oko imena. Ovo tumačenje nije u suprotnosti sa odredbama o članstvu u NATO,¹⁰ ali je, prema tvrdnjama Republike Makedonije, suprotno članu 11 PS-a. Ovo tumačenje je bilo početak pravnog postupka za kršenje PS – Makedonija je u novembru 2008. godine pokrenula postupak ispred MSP.

V „Smrt” *jus cogens*-a

MSP je u svojoj presudi utvrdio kršenje člana 11 PS-a prilikom prijema Republike Makedonije u NATO.¹¹ Sud se pozvao na ponašanje Grčke u periodu

⁹ „Dvostruka formula” se odnosi na formulu u kojoj će se privremeni naziv koristiti samo u odnosima između Republike Makedonije i Republike Grčke, dok će se ustavni naziv koristiti sa svim ostalim državama.

¹⁰ Član 10. Severnoatlantskog ugovora: „Stranke mogu, jednoglasno, pozvati bilo koju drugu evropsku državu koja je u poziciji da unapređuje principe ovog Ugovora ...” The North Atlantic Treaty, Washington DC, 4 April 1949, https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm, posećeno 29. 7. 2024

¹¹ ICJ Judgment, Application of the Interim Accord of 13 September 1995, *The former Yugoslav Republic of Macedonia v. Greece*, [2011], ICJ Reports 2011, 644.

donošenja odluke NATO-a, ali ne i na samu odluku. U obrazloženju svoje presude, Sud je došao do zaključka da se potvrđuje kršenje člana 11, stav 1 PS od strane Grčke i time se Grčka protivi članstvu Republike Makedonije u NATO. Međutim, Sud nije nametnuo Grčkoj obavezu, kako je tražila Republika Makedonija, da se ubuduće uzdrži od takvog ponašanja. Na kraju, pošto je presuda potvrdila kršenje *jus cogens* (pravilo *pacta sunt servanda*), tražen je način da se presuda učini efektivnom u zakonodavstvu država na koje se odnosi. Međutim, odluka Suda da presuda nema za cilj da spreči Grčku da preduzme buduće mere koje bi izazvale kršenje PS otežava sprovođenje presude. Ukratko, nepoštovanje presude Međunarodnog suda pravde od strane države koja je prekršila međunarodni sporazum može se označiti kao „smrt” *jus cogens* norme.

VI Prespanski sporazum i novo ime – Republika Severna Makedonija

Zvanični naziv Prespanskog sporazuma (PrS) ne sadrži nikakvu referencu na pravi razlog grčko-makedonskog spora (tj. pitanje „imena”). PrS ne opisuje „razlike”, već se samo fokusira na rešavanje razlika u pogledu imena i srodnih pitanja.¹² Sporazum prevazilazi Rezoluciju 84513 jer su se razlike oko imena transformisale u razlike i pregovore o istoriji, identitetu, jeziku, kulturi, obrazovanju, političkom i administrativnom sistemu, slobodama i pravima i Ustavu. Iako PrS konstatuje prestanak PS, ni u jednom članu se ne pominje presuda Međunarodnog suda pravde iz 2011. godine za kršenje PS od strane Republike Grčke.

PrS je asimetričan jer Prva strana (Grčka) ima prava i status nadređenog subjekta, a Druga strana (Makedonija) ima obaveze i status podređenog subjekta, dok bi obe države (kao priznati međunarodni subjekti) trebalo da budu ravnopravne. Obaveze Prve strane odnose se samo na ratifikaciju sporazuma i uslov da se ne protivi zahtevima za/ili članstvo Druge strane. Gotovo ista formulacija data je u članu 11 PS, koji je prekršila Grčka, ali nije bilo pravnih i političkih posledica iako je MSP potvrdio kršenje.

¹² Final Agreement for the Settlement of the Differences as Described in the United Nations Security Council Resolutions 817(1993) and 845(1993), the Termination of the Interim Accord of 1995, and the Establishment of a Strategic Partnership Between Parties, <https://www.mfa.gr/images/docs/eidikathemata/agreement.pdf>, posećeno 29. 7. 2024.

¹³ United Nations Security Council, Resolution 845 (1993) Adopted by the Security Council at its 3243rd meeting, on 18 June 1993, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/845>, posećeno 27. 2. 2024.

PrS ima preambulu, tri dela: (1) pitanje imena i dobrosusedskih odnosa; (2) strateško partnerstvo; (3) rešavanje sporova i Završne odredbe. Iako postoji privid o „win-win” rešenju, ipak je to „win-lose” sporazum; prvo, zbog samog imenovanja strana kao Prva i Druga strana; i drugo, potpisao ga je ministar spoljnih poslova umesto predsednika Republike Makedonije, što je očigledno predstavljalo kršenje člana 119, stav 1 Ustava Republike Makedonije.

Nejednakost proizlazi iz Preambule, gde su strane navedene na sledeći način: „Prva strana” je Grčka Republika (kao „ustavni izraz” celokupne drevne istorije i kontinuiteta moderne grčke države od 1830. godine), a „Druge strana” je bezimena (označena je kao strana „koja je primljena u UN u skladu sa Rezolucijom Generalne skupštine UN 47/225 od 8. aprila 1993. godine”). Dalje, Preambula nabroja dugačku listu principa, ciljeva i relevantnih međunarodnih dokumenata i nemešanja u unutrašnje stvari. Oni niti su poštovani prilikom prijema Republike Makedonije u UN, niti su se na njima zasnivala rešenja PS jer se Grčka stalno mešala u unutrašnje stvari „Druge strane”, uključujući ustav, istoriju, kulturu, naciju i jezik. Ovakvo nabrojanje u bilateralnom sporazumu je nepoznata pojava, a pozivanje na njih je izvan principa i pravila međunarodnog prava i *jus cogens* normi.

Član 1, stav 3 PrS odnosi se na službeni naziv i jezik Druge strane. Tako, član 1, stav 3 (a) predviđa da će zvanični naziv „Druge strane” biti „Republika Severna Makedonija”, kao njen ustavni naziv koji će se koristiti *erga omnes*, dok će skraćeni naziv biti „Severna Makedonija”. Zaboravlja se da je ime države njeno suštinsko pravo, a *stricto sensu* njena unutrašnja nadležnost, a ne pravo druge države ili multilateralne organizacije.¹⁴ Član 1, stav 3 (c) predviđa da će službeni jezik Druge strane biti „makedonski jezik”, ali su se strane složile da se izrazi „Makedonija” i „makedonski” razumeju u smislu datog u članu 7 PrS-a, što daje prilično „originalno” objašnjenje: makedonski jezik je južnoslovenski jezik čiji atributi nisu povezani sa drevnom helenskom civilizacijom, istorijom, kulturom i nasleđem severnog regiona „Prve strane”. Ovo je neko- rektno i neozbiljno, pošto je nauka, a ne izjava potpisnika, ranije već utvrdila kojoj jezičkoj grupi pripada makedonski jezik.

Iako je geografska oznaka (Severna Makedonija) podržana potrebom da se ova teritorija razlikuje od tri administrativna regiona u Grčkoj (Istočna Makedonija, Centralna Makedonija i Zapadna Makedonija), logično bi bilo razlikovati region od regiona, a ne državu od regiona. Ako postoji Republika

¹⁴ L. Damrosch et al., *International Law, Cases and Materials*, 3rd ed. West Publishing, Minnesota 1993.

Severna Makedonija, a ne postoji Republika Južna Makedonija, koja je svrha takvog označavanja i diferencijacije? Kvalifikator „republika” ispred Makedonije, koji određuje državnu upravu, je *differentia specifica* u odnosu na Makedoniju kao istorijsku i geografsku kategoriju. Umesto sadašnjeg državljanstva (Makedonac), član 1, stav 3 (b) predviđa da će državljanstvo druge strane biti Makedonac/državljanin Republike Severne Makedonije. Državljanin je pojedinac sa pravima i obavezama, stečenim rođenjem (*jus soli*), krvnom srodstvom (*jus sanguinis*) ili naturalizacijom. Lični dokumenti građanina nisu interpretativni rečnici u kojima bi trebalo da postoji objašnjenje u „jednini” - državljanin Republike Makedonije. Zvanični dokumenti uvek koriste najkraće moguće rešenje.

Odredba da se pojmovi „Makedonija” i „Makedonac” razumeju u smislu člana 7 PrS-a predstavlja još jedno mešanje u suverenitet Republike Makedonije jer pitanja identiteta ne mogu biti predmet bilateralnog i/ili međunarodnog ugovora. Nacionalni identitet je društvena i politička konstrukcija, a makedonska država je notorna (neminovna) činjenica. „Prva strana” nije priznala narod i naciju, već samo individualno pravo svakog građanina na samoopredeljenje. Osim toga, imajući u vidu istorijsko nepriznavanje i/ili odbacivanje makedonske manjine u Republici Grčkoj, postavlja se pitanje: ako Grčka negira prisustvo makedonske manjine u Grčkoj, da li negira i prisustvo makedonskog naroda (građana koji se osećaju i deklarišu kao Makedonci) u Republici Severnoj Makedoniji?

Član 1, stav 3 (f) precizira da će pridev koji se odnosi na državu, njene zvanične institucije i javne entitete biti u skladu sa zvaničnim novim nazivom „Republika Severna Makedonija” ili njenim skraćenim nazivom „Severna Makedonija”. Kada su u pitanju privatna lica, koja nisu u vezi sa državom i javnim entitetima, nisu osnovana zakonom i ne uživaju državnu finansijsku podršku, ovaj pridev se može koristiti samo u skladu sa članom 7, stav 3 i 4 PrS (koji označava teritoriju, istorijski kontekst i kulturno nasleđe drugačije od onih kod prve strane). Član 7 je *ultra vires* odredba i grubo mešanje u unutrašnje stvari. Povezivanje upotrebe prideva sa finansiranjem institucija je veoma sporan kriterijum. Dakle, nacionalne institucije koje nisu označene pridevom „makedonski” mogu biti denominovane i denacionalizovane, što je bez prese-dana u međunarodnim i bilateralnim odnosima. Država nije stvaralac nauke, umetnosti i kulture; to je nacija (tj. narod) kao skup pojedinaca. Ako tri administrativna regiona u Grčkoj mogu da koriste pridev „makedonski”, nema logike da se zabrani upotreba ovog prideva državi Severnoj Makedoniji.

Član 1, stav 3(g) PrS predviđa da Druga strana usvoji svoj novi zvanični naziv „Republika Severna Makedonija” u okviru unutrašnje obavezne i neopozive procedure izmene Ustava, što stvara nebuloznu predstavu kao da je grčki potpisnik ovlašćeni predlagač ustavnih promena. Štaviše, PrS nameće „klauzulu o večnosti” u pogledu ustavnih promena, što je u suprotnosti sa *jus cogens* i članom 53 Bečke konvencije.¹⁵ Veoma je neobično vezati ruke budućim ustavotvorcima bilateralnim sporazumom. Ustavni sud Severne Makedonije mogao bi da pokrene postupak zbog povrede člana 8, stav 1, tačka 11 Ustava,¹⁶ koji predviđa da je „poštovanje opšteprihvaćenih normi međunarodnog prava” jedna od osnovnih vrednosti ustavnog poretka.

Član 1. stav 5 PrS-a takođe predviđa da će, nakon stupanja na snagu PrS, strane koristiti novi zvanični naziv (Republika Severna Makedonija) u svim međunarodnim, multilateralnim i regionalnim organizacijama, kao i u bilateralnim odnosima sa državama članicama UN-a. Iako se ovaj član odnosi na obe strane, obaveza se zapravo odnosi samo na drugu stranu. Štaviše, član 1, stav 7 PrS-a predviđa da upotreba izraza „Makedonija” i „Republika Makedonija”, u originalnom ili prevedenom obliku, u bilo kom zvaničnom kontekstu, prestaje da se koristi u obraćanju Drugoj strani. Tri grčka administrativna regiona u severnom delu Grčke (osnovana 1987. godine) mogu se nazvati samo Makedonijom, ali ne i (grčka) država Makedonijom. U skladu sa članom 2, stav 1 PrS-a, Grčka je pristala da neće prigovoriti na prijavu ili članstvo Druge strane (pod novim nazivom i uslovima člana 1, stav 3 PrS) u međunarodnim, multilateralnim i regionalnim organizacijama i institucijama u kojim je Prva strana članica. Ista odredba je sadržana u članu 11, PS, ali ju je Grčka prekršila, što je potvrđeno presudom MSP iz 2011. godine. S druge strane, član 2, stav 2 PrS-a kaže da će Druga strana tražiti prijem u međunarodne, multilateralne i regionalne organizacije pod nazivom i uslovima iz člana 1 stav 3 PrS-a. Čini se da PrS nameće obavezu Severnoj Makedoniji da (ponovno) podnese zahtev za (ponovni) prijem u međunarodne, multilateralne i regionalne organizacije u koje je već primljena.

¹⁵ Vienna Convention on the Law of Treaties, United Nations Treaty Series, vol. 1155, 1969; Član 53: „Ugovor je ništav ako je u trenutku njegovog zaključenja u suprotnosti sa imperativnom normom opšteg međunarodnog prava.”

¹⁶ Ustav na Republika Severna Makedonija, https://www.sobranie.mk/the-constitution-of-the-republic-of-macedonia-ns_article-constitution-of-the-republic-of-north-macedonia.nsp, posećeno 29. 7. 2024.

Prema članu 4, stav 3 PrS-sa, svaka strana se obavezuje da nijedna odredba njenog Ustava neće biti osnov za bilo kakvo mešanje u unutrašnje stvari druge strane, uključujući i u svrhu zaštite statusa i prava lica koja nisu njeni građani. Formulacija ove odredbe je eufemistična i odnosi se samo na makedonsku manjinu. Iako su sve balkanske zemlje, uključujući i Grčku, homogene, multietničke i multikonfesionalne, samo se Republika Makedonija kvalifikuje kao multikulturalna. Tačnije, Grčka se meša u unutrašnje stvari Severne Makedonije, dok od Severne Makedonije traži da garantuje nemešanje.

Član 7 ima neobičan, pa čak i nemoguć cilj da razlikuje značenje i razumevanje pojmova „Makedonija” i „makedonski” kao pojmove koji se odnose na drugačiji istorijski kontekst i kulturno nasleđe (član 7, stav 1 PrS-a). Nesporna je činjenica da Republika Grčka i Republika Makedonija imaju zajedničke istorijske trenutke i zajedničko kulturno nasleđe. U istoriji međunarodnog prava, nijedna država nikada nije sklopila politički (bilateralni) sporazum o određivanju značenja pojmova koji se odnose na istoriju, kulturu, identitet i jezik. Svaki narod je tvorac svoje istorije i kulture i ima pravo da ih percipira i tumači na svoj način. Nazivi država, regiona, gradova, reka i pridevi koji se odnose na njen nacionalni identitet inherentni su element pravnog subjektiviteta država kao ravnopravnih međunarodnih subjekata; one su istorijske tvorevine, otporne su na promene i ne mogu biti predmet dogovora ili pregovora. Republika Grčka i Republika Makedonija imaju pravo da tumače termine „Makedonija/makedonski” kako žele, u okviru svog istorijskog i kulturnog konteksta, ali nijedna država nema pravo da kaže drugoj državi kako da imenuje svoje regione, ili šta se podrazumeva pod terminom „Makedonija/Makedonac”.

Član 7, stav 2 PrS-a kaže da, kada se govori o Prvoj strani, izrazi „Makedonija” i „Makedonac” označavaju ne samo oblast i ljude u severnom regionu Prve strane, već i njihove karakteristike kao i elemente helenske civilizacije, istorije, kulture i nasleđa tog regiona od antike do danas. Ovo je pogrešna percepcija jer antika i antička Makedonija nisu isključivo kulturno nasleđe Grka, već zajedničko civilizacijsko nasleđe. Prema članu 7, stav 3 PrS-a, kada se govori o Drugoj strani, izrazi „Makedonija” i „Makedonac” označavaju nje-nu teritoriju, jezik, narod i njegove karakteristike, sa sopstvenom istorijom, kulturom i nasleđem koji su različite od onih iz Prve strane. Ovo je još jedna pogrešna percepcija jer su antički gradovi i artefakti u Makedoniji deo makedonske istorije i kulture. Makedonski identitet nije stvar izbora, već istorijska činjenica.

Član 8, stav 5 PrS-a predviđa osnivanje Zajedničkog interdisciplinarnog ekspertskog komiteta za istorijska, arheološka i obrazovna pitanja, koji će razmatrati naučnu interpretaciju istorijskih događaja, zasnovanu na autentičnim, naučnim istorijskim izvorima i arheološkim nalazima. Komisija može revidirati udžbenike i nastavne materijale kako bi eliminisala i/ili otklonila iredentističke i/ili revizionističke navode. Ministarstva spoljnih poslova obe ugovorne strane će nadgledati rad Komiteta, koji se sastaje najmanje dva puta godišnje i donosi preporuke. Ovakav nadzor ne postoji u okviru nadležnosti makedonskog ministarstava spoljnih poslova jer stručnim organima nije mesto u državnim institucijama, zbog mogućnosti njihove politizacije i instrumentalizacije.

Konačno, član 19, stav 3 PrS-a predviđa da se, u slučaju spora oko tumačenja i primene, može pokrenuti postupak pred MSP; ako Strane same ne reše spor u roku od šest meseci ili duže, bilo koja Strana može pokrenuti spor pred MSP. Naime, Grčka je izgubila spor 2011. godine, ali nije primenila presudu MSP-a, a sada Grčka ponovo pristaje na nadležnost MSP-a u slučaju spora.

VII (Ne)Prijateljski sporazum

Sporazum o prijateljstvu (SP) između Republike Bugarske i Republike Makedonije potpisan je 1. avgusta 2017. godine na nivou premijera, bez stručne i javne rasprave. U nazivu sporazuma, dve stranke su ravnopravne i imenovane prema svojim ustavnim nazivima. U pogledu sadržaja, SP se sastoji od samo 14 članova.¹⁷ Sastavljen prilično nejasno, SP je dokument koji sadrži listu dobrih želja strana potpisnica za saradnju u različitim oblastima. Sve obaveze su predviđene u okviru zajedničkog referentnog okvira za dve suverene i odgovorne države članice UN-a, OEBS-a, Saveta Evrope, itd. Mnoge odredbe uključuju reflektovanje viškova i pleonazme, što može biti ilustrirano članom 11, stav 3 SP-a koji glasi: „Obe ugovorne strane nemaju i neće postavljati nikakve teritorijalne pretenzije jedna protiv druge”. Čini se bizarnim da dve evropske države u bilateralnom sporazumu potvrde da nemaju međusobne teritorijalne aspiracije. U svakom slučaju, retko ko veruje da je ovaj SP zaključen zbog nekog drugog pitanja osim pitanja nacionalnog identiteta u vezi sa makedonskom stranom.

¹⁷ Treaty on Friendship, Neighbourliness and Cooperation between the Republic of Bulgaria and the Republic of Macedonia, Skopje 1 August 2017, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/No%20Volume/55013/Part/I-55013-08000002804f5d3c.pdf>, posećeno 30. 7. 2024.

Preambula SP-a uključuje referencu na „zajedničku istoriju koja povezuje dve države i njihove narode“, što se može posmatrati kao skrivena opasnost. Koncept zajedničke istorije jedva da je razrađen u teoriji, ali stvari postaju složene kada je u pitanju jezik; iako su dva jezika prilično bliska, engleski izraz *shared history*, koji može značiti i *common history*, različito je preveden na oba jezika.

Članovi 4 do 7 SP-a predviđaju širok spektar aktivnosti saradnje u nekoliko oblasti (politika, ekonomija, turizam, saobraćaj i komunikacije, infrastruktura, carina, investicije itd.). Suština i pravi razlog za zaključivanje SP-a mogu se naći u dva člana: članu 8 (stav 2 i 3) i članu 11 (stav 5), koji se na prilično bizaran način odnose na najosetljivija pitanja identiteta. Da bi se stekao utisak da se radi o simetričnom sporazumu dve ravnopravne države, ideje su vešto prikrivane iza retorike prijateljstva i nepotrebnog ponavljanja međunarodnih normi.

Položaj moći i dominacije Bugarske u ovom odnosu je evidentan u nekoliko članova, posebno u članu 11, stav 5, koji kaže da „Republika Makedonija potvrđuje da ništa u njenom Ustavu neće biti tumačeno kao osnova za mešanje u unutrašnje poslove Republike Bugarske, u cilju zaštite statusa i prava lica koja nisu državljani Republike Makedonije“. Iako ni član 11 ni bilo koji član SP-a izričito ne pominju manjine ili manjinska prava, odredba o nemešanju u unutrašnje stvari implicitno se odnosi na bugarske državljane makedonskog etničkog identiteta. U tom smislu, član 11 je u suprotnosti sa Preambulom SP-a koja se odnosi na demokratske principe međunarodnog prava predviđene Poveljom UN, dokumentima OEBS-a i instrumentima SE. Dakle, SP insistira na uskraćivanju neotuđivih prava pripadnika manjina, ustavom i međunarodnim dokumentima zagwarantovanih prava koja čine jednu od osnovnih vrednosti EU. Ključni problem nije položaj ili ponašanje Bugarske, već činjenica da ona ima obavezu da štiti prava manjina u svojoj zemlji. U aktima i izveštajima SE, ponavljaju se primeri nepriznavanja makedonske manjine u Bugarskoj, kao i nepoštovanja presuda ESLJP u vezi sa „priznavanjem makedonske manjine u Bugarskoj“.

Još jedna bitna odredba sadržana je u članu 8 SP-a, koja se odnosi na obaveze ugovornih strana: da promovišu aktivnu i nesmetanu saradnju u oblastima kulture, obrazovanja, zdravstva, socijalne politike i sporta (stav 1); da osnuju Zajedničku multidisciplinarnu stručnu komisiju za istorijska i obrazovna pitanja, u cilju objektivne ocene autentičnih i na dokazima zasnovanim istorijskih izvora i naučnog tumačenja istorijskih događaja (stav 2); organizova-

nje zajedničke proslave (*shared/common*) istorijskih događaja i ličnosti (stav 3). Iako se član 8, stav 1 odnosi na „nesmetanu” saradnju, ostaje enigma ko ometa slobodnu saradnju između suverenih država. Član 8, stav 2 i 3 odnose se samo na istorijska i obrazovna pitanja.

Evidentno je da je Zajednička multidisciplinarna stručna komisija za istorijska i obrazovna pitanja zamišljena kao telo koje osnivaju i sponzoriju države, sastavljeno je od stručnjaka koje imenuje država, a koji su odgovorni svojim vladama i dužni su da podnose izveštaje o svom radu njihovim vladama. Pošto se od njih zahteva da primenjuju objektivnu i naučnu metodologiju, primarni cilj članova Komisije je da daju „naučni” legitimitet političkim aktima, kao što su komemoracije *shared/common* istorijskih događaja i ličnosti. Dakle, ključni koncept je *shared/common* istorija, koja ostaje podložna sumnjivim i različitim tumačenjima. S obzirom na naziv Komisije, može se zaključiti da je osnovana za više od jednog cilja, uključujući i obrazovne ciljeve iz oblasti istorije. Krajnji rezultat je nedvosmisleno kršenje ljudskih prava, koja postaju kolateralna šteta na štetu regionalnog mira i stabilnosti, kao i težnje Severne Makedonije ka evropskim integracijama. Možda bi bilo zanimljivo ukratko uporediti SP i PrS. Prvi paradoks je da SP insistira na *shared/common* istoriji, dok PrS insistira na razgraničenju istorije. Primarni cilj SP je da „dokaže istovetnost” istorijskih osnova i porekla dva naroda, dok se PrS fokusira na dobijanje „potvrde” sopstvenog istorijskog kontinuiteta od antike do danas. Politizacija makedonske istoriografije i istraživanja je sasvim očigledna.

I SP i PrS podjednako odražavaju neravnotežu ovlašćenja i različite pozicije ugovornih strana, na suptilan način. U SP, jedina „obaveza” koju preuzima Bugarska je ona predviđena članom 2, stav 2 koja se odnosi na razvijanje saradnje u oblasti evroatlantskih integracija, razmenu iskustava i podršku Republici Severnoj Makedoniji u ispunjavanje neophodnih kriterijuma za članstvo u EU i dobijanje poziva za članstvo u NATO. Pažljivo čitanje ove odredbe pokazuje da je Bugarska samo preuzela obavezu da podrži Republiku Severnu Makedoniju u dobijanju poziva za članstvo u NATO. Što se tiče EU integracija, u ovoj odredbi se samo navodi da će Bugarska pomoći tako što će na bilateralnim sastancima podeliti svoja iskustva o neophodnim kriterijumima za članstvo. Imajući u vidu sve probleme koje je Bugarska i sama, kao država, imala u vezi sa ovim kriterijumima, to je samo deklarativno opredeljenje. U svetlu bugarskog veta (2020) na pristupanje Makedonije EU, ovo liči na ironičan obrt sudbine i stvara osećaj *déjà vu*-a iz vremena kada je Makedonija bila blokirana od strane Grčke, uprkos PS-a.

Može se pretpostaviti da je Bugarska igrala taktički i čekala da se reši pitanje imena Makedonije. Kada je Severna Makedonija zvanično proglašena (pod „novim” imenom), Bugarska je ponovo otvorila SP i izvršila jači pritisak. Implementacija SP se suočava sa preprekama i zastoјima, ali uglavnom počiva na unutrašnjoj represiji i pritiscima. Što se tiče implementacije SP, pritisci ne dolaze samo iz Sofije već i iz Brisela. Tumačenje odredaba sporazuma je uobičajena pojava i delikatan deo njihove primene. Ova faza je posebno osetljiva u slučaju (kvazi) pravnih i *de facto* diplomatskih tekstova koji su namerno pisani nejasno i fleksibilno, ostavljajući prostor za različita tumačenja; u stvari, to je jedini način da se postigne navodni „konsenzus” ili „kompromis”.

VIII Gde smo danas?

Danas smo u fazi izmene Ustava, ne voljom makedonskog naroda, već pod spoljnim pritiskom. Apsurd koji je proizašao iz SP rezultat je tzv. „francuskog predloga” i usvajanja pregovaračkog okvira za početak pregovora za članstvo Severne Makedonije u EU. Uslov da bugarska manjina u Severnoj Makedoniji bude priznata u Ustavu je prihvaćen 2022. godine kako bi otpočeli pregovori o članstvu u EU, ali su se opozicija i civilno društvo protivili tražeći priznanje makedonske manjine u bugarskom ustavu. Nema garancije da će prihvatanje ostati na snazi, imajući u vidu činjenicu da je EU zatvoren klub, gde se slede interesi država članica. Drugo, nova metodologija pristupanja EU je znatno usporila proces jer svaka članica EU ima mogućnost da se suprotstavi proširenju, što u poslednje vreme čine Danska, Francuska i Holandija kao hronični protivnici proširenja. Time je *de facto* osiguran veći uticaj svake države članice u procesu donošenja odluka, kao i u procesu evaluacije napretka zemalja kandidata za članstvo u EU, s obzirom na to da se proces može zaustaviti ili preokrenuti u slučaju „ozbiljne ili produžene stagnacije” ili čak „nazadovanja u sprovođenju reformi”.¹⁸ Treće, u slučaju Severne Makedonije, čini se da su drugi uslovi za članstvo u EU važniji od kriterijuma iz Kopenhagena, koje Severna Makedonija stalno ispunjava, o čemu svedoče godišnji izveštaji o napretku pristupanja EU.

Što se tiče uslova u vezi sa ustavnim amandmanima, Bugarska zahteva od Severne Makedonije da uključi bugarsku manjinu u Ustav i da garantuje njihova ljudska prava; s druge strane, Bugarska ne priznaje makedonsku manjinu i ne registruje njihova udruženja u Bugarskoј uprkos presudama ESLJP o kršenju

¹⁸ U. Ćemalović, Towards a New Strategy for EU Enlargement – Between the Wish for an Encouragement, the Reality of the Fatigue and the Threat of a Dead End, *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series* 4(2020)4, 281-298.

međunarodno zagwarantovanih manjinskih prava. Ovo pokazuje asimetriju moći između dve suverene države i zloupotrebu položaja moći Bugarske kao države članice EU. Proces izmene Ustava Severne Makedonije biće dug i složen poduhvat, ali promene su neophodne u cilju unapređenja demokratskog upravljanja. Od proglašenja nezavisnosti (1991. godine), Ustav Makedonije je revidiran i dopunjen osam puta, uključujući ukupno 36 amandmana.¹⁹ Međutim, ova poslednja (zatražena) izmena nije ni suštinska ni neophodna, niti je deo kriterijuma iz Kopenhagena, posebno ako se ima u vidu da princip reciprociteta (predviđen članom 8 Ugovora o EU) nije poštovan od strane Republika Bugarske.

U kontekstu dugogodišnjih istorijskih sporova između dve države, Sofija ubrzava tempo zahtevajući potpuno priznanje od Severne Makedonije da makedonski identitet i jezik imaju bugarske osnove, negirajući tako postojanje posebne makedonske nacije i jezika. Takva tvrdolinijaška taktika zbunjuje druge zemlje članice EU, ali malo je dokaza da su one spremne da se suprotstave Bugarskoj.²⁰ Problem je što je EU nemoćna kao i uvek kada je u pitanju rešavanje sporova u sopstvenom dvorištu. Proširenje nije prioritet za EU, a čini se da je makedonska strana zamenila jedan ćorsokak drugim, koji je ozbiljniji i opasniji od onog koji uključuje Grčku.

Dok je PrS imao za cilj da zatvori poslednji deo slagalice za članstvo u NATO-u, malo je verovatno da će proces pregovora sa EU biti ozbiljna mogućnost u bliskoj budućnosti. Promenjena metodologija pristupanja EU *de facto* je stvorila „grčki (veto) faktor” koji će se primenjivati ne samo na Severnu Makedoniju već i šire. Od sada će svaka država članica EU moći da preuzme ulogu Grčke ili Bugarske i da iskoristi svoju poziciju da uslovljava državu kandidata iz razloga koji prevazilaze kriterijume iz Kopenhagena. S druge strane, nova metodologija je besmislena igra koja velikim silama daje dobar alibi za nesprovođenje politike proširenja. Sada će manje države članice koje su osetljive na identitet moći da blokiraju proširenje.²¹

¹⁹ NetPress, Macedonian Constitution has been amended 8 times so far with 36 amendment interventions, 18 August 2023, <https://en.netpress.com.mk/2023/08/18/macedonian-constitution-amended-eight-times-far-36-amendment-interventions/>, posećeno 30. 7. 2024.

²⁰ D. Bechev, D. Marusic, “A Tough Neighborhood”, in: North Macedonia on the Threshold of Europe, Atlantic Council 2020, 10-12, <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep30753.7.pdf>, posećeno 30. 7. 2024.

²¹ N. Proeva, Bugarskiot džandar za istoriski prašanja - so svoj kamen po svoja glava, Nova Makedonija, 22. 12. 2020, <https://shorturl.re/7euvv>, posećeno 30. 7. 2024

IX Zaključak

EU je u dilemi kako nastaviti da podgreva nade Severne Makedonije za članstvo u EU, jer ostavljanje Makedonije u zaboravu može dovesti do pogoršanja demokratije. Makedonija je kandidat za članstvo u EU od 2005. godine, dok Komisija kontinuirano preporučuje pristupne pregovore sa Makedonijom od 2009.²² Ipak, EU je ta koja je dozvolila da Severna Makedonija bude u trajnoj blokadi zbog samovolje pojedinih država članica. Da EU nije išla protiv svojih osnovnih principa, Severna Makedonija bi danas sigurno bila članica EU. S druge strane, Makedonija je sama doprinela ovoj situaciji dozvoljavajući preširoku upotrebu vladavine politike na račun vladavine prava. Makedonija može biti studija slučaja u kojoj se mnoga spoljna, unutrašnja, ustavna i pravna pitanja rešavaju u skladu sa političkim odlukama koje odstupaju od utvrđenog prava, umesto da budu vođene potrebom za reformom društva.

Postoji i odgovornost i krivica same EU, koja do danas nije uspela da valorizuje napredak Makedonije u pogledu njenih integracija u EU i nije uspela da se pozabavi očiglednom tvrdoglavošću svojih država članica. EU nema odgovor na pitanje kako da integriše Makedoniju mimo političkih uslovljavanja. Može se pozvati na argumente da je na Severnoj Makedoniji da sprovede reforme i nastavi proces integracije i da su to naponi koje država pravi za sebe, a ne za Brisel, ali ipak preovladava činjenica da EU nema odgovor za makedonsku EU integraciju. Svakako smo svesni da je proces donošenja odluka u EU politička realnost, ali je jasno da ovakav način odlučivanja preti da parališe proces EU integracija kroz (zlo)upotrebu veta. U tom smislu, postoji neminovna potreba za kompromisom sa susedima, ali on ne bi trebalo da ide van granica *jus cogens*-a. PrS sa Grčkom, SP sa Bugarskom i još jedna promena Ustava nisu samo protiv važećeg statutarog prava već i protiv opšteg (međunarodnog) prava. Nepoznata je savremena pravno-politička pojava da susedna država i/ili međunarodna organizacija zahtevaju od suverene države da pod pritiskom promeni svoje istorijsko i ustavno ime i/ili izmeni Ustav, što ga čini ključnim uslovom za ulazak u NATO ili početak pregovora sa EU, uz stalno naglašavanje da je vladavina prava njihov *modus vivendi* i *modus operandi*. Demokratija se brže uči u demokratskom okruženju, a ne pred „otvorenim“ kapijama NATO-a i EU. Ne ide se ka EU kršenjem

²² European Commission. North Macedonia, European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR), https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/north-macedonia_en, posećeno 30. 7. 2024.

vladavine prava, već držanjem politike u granicama zakona i obezbeđivanjem normalne, funkcionalne i održive demokratije. U pogledu priznavanja i zaštite prava manjina, trebalo bi da se primenjuje princip reciprociteta; pošto Bugarska traži priznanje bugarske manjine u Makedoniji, Bugarska treba da prizna i makedonsku manjinu u Bugarskoj, što je takođe u skladu sa presudama ESLJP-a.

Svesni smo političkog hendikepa Republike Severne Makedonije zbog prava veta Grčke, Bugarske ili bilo koje druge zemlje članice EU. Ali, da li to znači da Makedonija treba da bude spremna da prihvati bilo kakve buduće uslove i ultimatumе, suprotne demokratskim vrednostima, međunarodnom pravu i sveopšte prihvaćenim i priznatim ljudskim pravima?

Ne.

Ivica Josifović*
Igor Kambovski**

The Republic of North Macedonia as case study for international experiments: a never-ending game

Summary

Macedonia is a country that is open to experimentation with the policies of the international community. No other country has faced such problems, which are incomprehensible and difficult to solve for the majority. There is no country that had such a difficult process of international recognition, a country that signed an interim agreement on a bilateral dispute, a country that signed the Stabilization and Association Agreement during the conflict in 2001, a country that has been a candidate for EU membership since 2004, a country that in 2008, Greece vetoed NATO membership, a country that changed its name, a country that was denied the right to self-determination, a country whose language, history and culture were contested, etc. When we thought it was over and that we would finally be able to start the path of European integration, North Macedonia encountered new unrealistic demands. Another possible setback in EU integration can be attributed

* Full Professor, Faculty of Law, University Goce Delčev, Štip, North Macedonia.

** Full Professor, Faculty of Law, University Goce Delčev, Štip, North Macedonia.

to Bulgaria, which pursues a policy of denying the Macedonian language, history and culture, and which has demanded that the Bulgarian minority be included in the Macedonian constitution but has not offered a reciprocal provision in the Bulgarian constitution for the Macedonian minority living in Bulgaria. Based on the experience and decision-making processes in the EU institutions related to enlargement, Macedonia will probably be under pressure to give up its state foundations in order to reach the ultimate goal – EU membership. The process of enlargement introduces new aspects to the process of political conditionality with the adoption of a complex mosaic of conditions, benchmarks and expectations. The EU's policy towards Macedonia undermines the Union's credibility as an actor that contributes to long-term stability and democratic standards. Instead of comprehensive solutions, including the unblocking of negotiations, the EU representatives proceeded to conclude emergency agreements whose implementation has been questioned since the beginning. The two "disputes" over the Macedonian identity are just two sides of the same coin. The history of international relations and international law knows no "disputes" of this kind, nor any that could be "resolved" in a legally correct way. The paper aims to present the legal issues related to these events, bearing in mind that most of them are resolved by the force of politics, and not by arguments and in accordance with the law, which can have serious consequences and lead to additional demands that cannot be fulfilled.

Keywords: Macedonia, membership, European Union, law and politics, dispute.

Literatura

Bechev, D., Marusic, D. "A Tough Neighborhood", in: *North Macedonia on the Threshold of Europe*, Atlantic Council 2020, 10-12, <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep30753.7.pdf>, posećeno 30. 7. 2024.

Damrosch L. et al., *International Law, Cases and Materials*, 3rd ed. West Publishing, Minnesota 1993.

Ćemalović, U. Towards a New Strategy for EU Enlargement – Between the Wish for an Encouragement, the Reality of the Fatigue and the Threat of a Dead End, *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series* 4(2020)4, 281-298. <https://doi.org/10.25234/eclic/11905>

Internet izvori

European Commission. North Macedonia, European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR), https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/north-macedonia_en, posećeno 30. 7. 2024.

NetPress, Macedonian Constitution has been amended 8 times so far with 36 amendment interventions, 18 August 2023; <https://en.netpress.com.mk/2023/08/18/macedonian-constitution-amended-eight-times-far-36-amendment-interventions/>, posećeno 30. 7. 2024.

Proeva, N. Bugarskiot džandar za istoriski prašanja - so svoj kamen po svoja glava, *Nova Makedonija*, 22. 12. 2020, *Nova Makedonija*, 22. 12. 2020, <https://shorturl.re/7euvv>, posećeno 30. 7. 2024.

Pravni izvori

Admission of a State in the United Nations, *ICJ Advisory Opinion*, ICJ Reports 1948.

Charter of the United Nations, *United Nations/UN*, San Francisco 1945.

Declaration by the EC Presidency on the Recognition of Yugoslav Republics, *European Community*, P.32/92, Brussels 1992.

Declaration on Yugoslavia, *European Community*, Brussels 1991.

Final Agreement for the Settlement of the Differences as Described in the United Nations Security Council Resolutions 817(1993) and 845(1993), the Termination of the Interim Accord of 1995, and the Establishment of a Strategic Partnership Between Parties"; <https://www.mfa.gr/images/docs/eidikathemata/agreement.pdf>, posećeno 29. 7. 2024

ICJ Judgment, Application of the Interim Accord of 13 September 1995, *The former Yugoslav Republic of Macedonia v. Greece*, [2011], ICJ Reports 2011.

ICJ Judgment, *Burkina Faso vs. Republic of Mali* [1968], ICJ Reports 1968.

Opinion no. 10 of the Arbitration Commission, *Arbitration Commission*, 92 I.L.R. 206, EC Conference on Yugoslavia, 4 July 1992.

Security Council Resolution 817, S/RES/817, *United Nations*, 3196th SC Meeting, 1993.

The North Atlantic Treaty, Washington DC, 4 April 1949; https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm, posećeno 29. 7. 2024

Treaty on Friendship, Neighbourliness and Cooperation between the Republic of Bulgaria and the Republic of Macedonia, Skopje 1 August 2017, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/No%20Volume/55013/Part/I-55013-08000002804f5d3c.pdf>, posećeno 30. 7. 2024.

Ustav na Republika Severna Makedonija; https://www.sobranie.mk/the-constitution-of-the-republic-of-macedonia-ns_article-constitution-of-the-republic-ofnorth-macedonia.nspix, posećeno 29. 7. 2024.

United Nations Security Council, Resolution 845 (1993) Adopted by the Security Council at its 3243rd meeting, on 18 June 1993, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/845>, posećeno 27. 2. 2024

Vienna Convention on the Law of Treaties, United Nations Treaty Series, vol. 1155, 1969.

Vremena spogodba megju Republika Makedonija i Republika Grcija, *Služben vesnik na Republika Makedonija*, br. 48/1995.

A DECADE AFTER THE ESCALATION OF THE CRISIS: HOW PROBABLE IS THE MEMBERSHIP OF UKRAINE IN THE EUROPEAN UNION?*

Abstract

At the last day of February 2022, Ukraine applied for membership in the European Union. This happened eight years after Russia has taken over Crimea, while engaging in the military support of the pro-Russian forces in Donbas region seceding from Ukraine. The country under military intervention was granted the European Union candidate status in June 2022, along with Moldova and Georgia, four months after the beginning of the Russian attack. Today, eight more countries are in the process of accession to the European Union, none of them being victim of an intervention.

Two decades after the so-called Orange Revolution, and ten years after the initial Russian intervention, Ukraine has been stepping forward the European Union membership status. Exactly ten years have passed since the last enlargement of the bloc (in 2013, Croatia joined the Union), potentially signaling the most expressive period of the enlargement fatigue. In the era during which the skepticism for the enlargement is gaining momentum, it is of importance to explore whether Ukraine's membership is truly acceptable, bearing in mind that the country is the victim of an ongoing intervention, being the first candidate country at war.

Keywords: Ukraine membership status, European Union, Russian intervention, European Union membership conditions.

I Introduction

Almost eight decades have passed since the adoption of the Treaty of Rome. In accordance with its provisions, the European Coal and Steel Community

* PhD, Research Associate, Institute of Comparative Law, Belgrade, Serbia, e-mail: v.mikic@iup.rs, mikic.vlada@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-8706-4175>.

** This paper is a result of the research conducted at the Institute of Comparative Law financed by the Ministry of Science, Technological Development and Innovation of the Republic of Serbia under the Contract on realisation and financing of scientific research of SRO in 2024 registered under no. 451-03-66/2024-03/200049.

– the forerunner of the European Union (the EU) – was established. Founded by its six first members, the future EU has grown more than fourfold. Never, however, during the history of EU, was there a country whose candidate status was accorded while the country was at war. A precedent was created with Ukraine in 2022.

Ten years ago, the Russian military intervention resulted in setting a foothold in a part of the Ukrainian territory, including Crimea and parts of Donetsk-Lugansk region.¹ While denying its military presence in Crimea, official Russian Federation (Russia) representatives conducted referendum according to which almost all of the population expressed their wish to join Russia.² Eight years later, as a strategic defensive response to another military intervention on Ukrainian soil, on 28 February 2022, Ukraine applied for the EU membership, followed soon by Georgia and Moldova. Representing a significant shift undergoing the EU enlargement process, the European Council granted candidate status to Ukraine in June 2022. Namely, the European Commission (the EC) recommended that the three Eastern European countries should be granted the status of the EU candidate states. The EC concluded that “Ukraine is a European State which has given ample proof of its adherence to the values on which the [EU] is founded [and] therefore recommend[ed] to the [European] Council that Ukraine should be given the perspective to become a member of the [EU]”.³ More than two years later (on June 25, 2024), the EU opened negotiations on Ukraine’s accession to the bloc.

In the first part of the paper, the chronology of negotiations between the EU and Ukraine is exposed. The particular nature of Ukraine’s accession to the EU, in the context of its extraordinary nature, is analyzed in the second part. The third section is dedicated to exploring the somewhat absurd originality of Ukraine’s accession to the EU, while in the part preceding the conclusion of the article, potential problems of Ukraine’s fast-track admission are laid out.

¹ T. Akhvlediani, V. Movchan, The Impact of Ukraine’s Accession on the EU’s Economy: The Value Added of Ukraine, February 2024, 2, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-impact-of-ukraines-accession-on-the-eus-economy/>, last visited 23. 6. 2024.

² K. Khalabazar, The Evolution of the EU’s Perception towards Ukraine, Zentrum für Europäische Integrationsforschung / Center for European Integration Studies, Rheinische Friedrich-Wilhelms Universität Bonn, Bonn 2023, 18, <https://d-nb.info/1279173270/34>, last visited 19. 6. 2024.

³ R. Petrov, R. Bumpy Road of Ukraine Towards the EU Membership in Time of War: “Accession Through War” v “Gradual Integration”, *European Papers* 8(2023), 1058.

II History of negotiations between the European Union and Ukraine

The process of the EU enlargement has recently been suffering from an inadequate interest of the current member-states. Since 2016, the EU has lost one member (the United Kingdom [the UK]), while gaining not one single new member. Inheriting a complex load of the comprehensive 2004 expansion, this tendency can be ascribed to a sudden absorption of 13 new members over the period of 10 years.⁴ The so-called *Copenhagen criteria* for accession to the EU, included in Article 49 of the Treaty on European Union (TEU) states, in its Paragraph 1, that “any European State which respects the values referred to in Article 2 and is committed to promoting them may apply to become a member of the Union”. This may be ascribed to “the rather complex and demanding requirements for the EU membership under Article 49 [of the TEU]”,⁵ but also to the lesser level of interest in incorporating new members.

When it comes to Ukraine, the origins of its accession to EU are clearly observable by following the relations of the EU and the member-states of the former Soviet Union (SU). Once the SU republics gained independence in the early 1990s, the programme of Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States (TACIS) was introduced by the EC in 1991, lasting until 1993. TACIS represented “the most significant aid at that time given to the former Soviet countries”, including Ukraine.⁶ In 1994, the Partnership and Cooperation Agreements (PCA) was signed between the EU and Ukraine (and some other former SU republics), which focused on economy and trade matters. Both of the documents were more of a *technical* rather than of political character, mainly because of the EU’s concerns about Russia’s potential response if the EU’s relationship with Ukraine were put into a more distinct strategic perspective. However, this perspective was put into motion in 1999, when the European Council adopted a *Common Strategy on Ukraine*.⁷

⁴ S. Schug, EU expansion: How close are the nine candidate states to membership?, <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/eu-expansion-how-close-are-the-nine-candidate-states-to-membership>, last visited 15. 6. 2024.

⁵ G. Van der Loo, P. Van Elsuwege, The EU-Ukraine Association Agreement after Ukraine’s EU membership application: Still fit for purpose, 14. 3. 2022, 5, <https://epc.eu/en/Publications/The-EU-Ukraine-Association-Agreement-after-Ukraines-EU-membership-application-46daac>, last visited 13. 6. 2024.

⁶ K. Khalabuzar, *op. cit.*, 4.

⁷ *Ibid.*, 6.

In 2014, the EU and Ukraine signed the Association Agreement (AA), and the Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA), both of which came into force in September 2017. The DCFTA, representing “the pivotal component of the [AA]”,⁸ aimed at enhancing the trade and economic relations between the EU and Ukraine, establishing a free-trade area for a period of 10 years up to 2026. The AA “provided a comprehensive institutional set-up for bilateral dialogue and monitoring of the process of gradual approximation and implementation of Ukraine’s legislation” with the *acquis communautaire*,⁹ representing “a backbone of the Ukraine’s EU membership ambitions”.¹⁰

III The suddenness of the 2022 overturns in the admission process

The nearly traditional resistance to the EU enlargement has recently been submitted for a reconsideration of the EU’s strategic interests. The change of approach regarding the enlargement has a thing or more to do with the 2022 intervention in Ukraine.¹¹

The practical impossibility of enlargement was the EU’s mantra for more than a decade; Croatia’s accession in 2013 was the exception that confirmed the rule. Nowadays, the EU member-states “see enlargement in general as an appropriate way to respond to the new geopolitical reality”.¹² Even the traditionally enlargement-skeptical governments – such as Belgium, Germany, Denmark, France, the Netherlands, and Sweden – have recently been changing their approach towards the future boundaries of the EU.¹³ The support for the EU enlargement particularly came from its eastern members.¹⁴

⁸ T. Akhvlediani, V. Movchan, *op. cit.*, 9.

⁹ I. M. Kopytsya, S. O. Tryzno, EU Candidate Membership Status of Ukraine: Prospects for the Development of Environmental Legislation, *Problems of legality* 159(2022), 55.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ For example, President of the European Council since 2019, Charles Michel (an influential Belgian politician) claimed, on the occasion of granting the candidate status to Ukraine, that this decision was “at once a message of unity and a message of geopolitical determination”, K. Khalabuzar, *op. cit.*, 1.

¹² P. Buras, E. Morina, Catch-27: The Contradictory Thinking About Enlargement in the EU, European Council on Foreign Relations, 2023, 3, <https://ecfr.eu/publication/catch-27-the-contradictory-thinking-about-enlargement-in-the-eu/>, last visited 13. 6. 2024.

¹³ *Ibid.*, 4.

¹⁴ *Ibid.*, 6; K. Nieczyppor, Ukraine’s Integration with the EU in the context of the war, EU-ROPEUM Institute for European Policy, 2016, 3, <https://europeum.org/data/articles/>

However, it is truly a “meteoric decision of the EU institutions to grant candidate status” to Ukraine.¹⁵ This move represented a display of political solidarity with Ukraine and its territorial integrity and independence. When the EC President Ursula von der Leyen put the question of Ukraine’s prospective accession forward, “nobody wanted to appear insufficiently supportive of Ukraine by vetoing the idea”.¹⁶ The Member States reasoned that granting the candidate status to Ukraine was “an act of moral support”, aiming at boosting “the country’s resistance to the aggression” and adopting more “a (geo) political decision rather than a scrupulous legal application of the conditions related to [Article] 49 TEU”.¹⁷

The EU reaction to Ukraine’s application for membership was an act of solidarity with a country subjected to foreign intervention. Therefore, “there can be no doubt that the war alone led the EU to open up the perspective of membership to Ukraine so quickly”,¹⁸ and the decision of the European Council to grant the candidate status to Ukraine „would probably not have happened in pre-war circumstances”.¹⁹ Ukraine’s “aspirations to join the EU have been clear for some time”, but its application for membership “was not seriously contemplated (...) before the Russian invasion”.²⁰ Many researchers recognize that this “accession through war” approach²¹ represents an extraordinary model. It is not precisely known whether a country under attack and with no defined borders can be a member of the EU. Offering the candidate’s status

krzysztof-nieczypor.pdf, last visited 22. 6. 2024; T. Żornaczuk, Demand the impossible: How Ukraine became a candidate for EU membership, EUROPEUM Institute for European Policy, 2016, 3, <https://europeum.org/data/articles/pism-intempl-final-1.pdf>, last visited 20. 6. 2024.

¹⁵ R. Petrov, *op. cit.*, 1059.

¹⁶ S. Biscop, From Buffer to Frontier: Ukraine and the EU, Egmont Policy Brief 298, Royal Institute for International Relations, February 2023, 2, https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2023/02/Sven-Biscop_Policy_Brief_298.pdf?type=pdf, last visited 17. 6. 2024.

¹⁷ R. Petrov, *op. cit.*, 1059.

¹⁸ K. Nieczypor, *op. cit.*, 5.

¹⁹ R. Petrov, O. Holovko-Havrysheva, Contemporary Cooperation between the EU and Ukraine: On the Road to EU Membership, Jean Monnet Network VISTA Policy Papers 07/2023, June 2023, 7, <http://fasos-research.nl/vista-jmn/files/2023/06/VISTA-Policy-Paper-07-2023.pdf>, last visited 19. 6. 2024.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, 8.

is, thus, “a historic token of support for Ukraine in its self-defence” against military intervention.²² Only a year ago, in 2021, “obtaining the status of a candidate for EU membership could only be the expectation of the greatest optimist”,²³ and security threats” arising from the intervention unavoidably triggered a discernible change in the EU’s approach towards Ukraine”.²⁴ As opposed to Ukraine, other association agreements, such as those signed with Turkey or the countries of the Western Balkans “are more explicit and do include specific membership commitments”.²⁵

The said *moral support* represented a response influenced by the public opinion in EU member states, with its appeal to avoid piecemeal decisions in a situation when a sovereign country in the EU’s neighborhood was under immense attack. Therefore, “the European public, who, on a wave of sympathy, supported Ukraine’s European aspirations, in the face of which politicians could not remain indifferent”.²⁶ Essentially, the decision to accord candidate status to Ukraine “was driven by emotions and perceptions rather than strategy”.²⁷ The emotional basis of the move can also be traced back to the fact that in an extraordinary session of the European Parliament, held on March 1, 2022 (less than a week after the commencement of the intervention), Volodymyr Zelensky, President of Ukraine, “made an emotional plea directly to EU lawmakers and leaders”, “speaking from a bunker in Kyiv”.²⁸

Potential membership of Ukraine in the EU can also be put in the perspective of strengthening the latter’s foreign and security policy. Thus, absorbing Ukraine would signify the arrival of an emboldened EU, which acquired status of a more important factor in international relations than before. This is particularly important because the EU has previously “faced criticism for often weak and limited responses, particularly in military crisis management”.²⁹ The intervention made the EU Council activate the procedure provided by

²² G. Van der Loo, P. Van Elsuwege, *op. cit.*, 3.

²³ K. Niecypor, *op. cit.*, 6.

²⁴ K. Khalabuzar, *op. cit.*, 1-2.

²⁵ G. Van der Loo, P. Van Elsuwege, *op. cit.*, 7.

²⁶ K. Niecypor, *op. cit.*, 6.

²⁷ S. Biscop, *op. cit.*, 2.

²⁸ G. Van der Loo, P. Van Elsuwege, *op. cit.*, 4.

²⁹ H. Maurer, R. G. Whitman, N. Wright, The EU and the invasion of Ukraine: A collective responsibility to act? *International Affairs* 99(2023)1, 219.

Article 49 of the TEU and invite the EC to issue the Opinion on Ukraine's application bid.³⁰

The possibility of watering down the accession conditions for Ukraine may represent a watershed moment. The trade-off between strictly respecting the conditions for membership and providing security guarantees for the bloc would hardly represent a desirable outcome, either for the EU or for Ukraine. In addition, the sudden decision to accord a candidate status to Ukraine brings risks of undermining the EU's credibility in the Western Balkans, the region in which not all the countries have reached the same status despite the region being covered by the EU enlargement policy for roughly two decades.³¹ Thus, granting an extraordinary candidate status for Ukraine would potentially hurt the enlargement policy of the EU, in case other aspirant countries assume that acquiring fast-track membership procedure requires nothing less than being subject of a foreign military intervention, and thus, belittling those countries' performance in the process of accession. And this is only one of the worries that the unanticipated candidate status of Ukraine brings, as a typical eyebrow-raising deal.

IV Concerns about the accelerated procedure of Ukrainian membership in the bloc

Besides Ukraine, eight states are currently candidates for the membership in the EU: Albania, Bosnia and Herzegovina, Georgia, Moldova, Montenegro, North Macedonia, Serbia, and Turkey. None of them is a country at war, nor have any of them been in such a status at the moment of acquiring the status of the candidate for membership. Thus, Ukraine "is the first case in history of EU integration when a candidate country that fights for its sovereignty and existence is endeavoring to meet strict conditions of the EU membership" and is also "the first and only one candidate country in history of European integration that embarked upon meticulous accession process while an exhausting war effort threatens its existence as independent state".³²

However, the accession of Ukraine imposes many questions regarding the future of the EU enlargement. Thus, the ambitious enlargement would necessarily invite a crucial constitutional reform of the EU, "and, as a consequence, a

³⁰ R. Petrov, O. Holovko-Havrysheva, *op. cit.*, 4.

³¹ T. Żornaczuk, *op. cit.*, 5-6.

³² R. Petrov, *op. cit.*, 1057, 1065.

new founding treaty".³³ It is not secure whether the leading EU member states are ready for such a reform. In most member states, the interest in enlargement is outweighed by concerns about the transformation that institutional reforms could bring about. Possible changes in the EU's balance of power, the unresolved issue of the protection of the rule of law, and bilateral conflicts are major obstacles.³⁴ A non-conventional way of attaining new member-states may be challenged by the *dubious* EU absorption capacity. It looks like the Union is making only glacial progress towards its enlargement. And, particularly, "despite all the recent rhetoric about a potential 'special' or 'fast-track' procedure, the reality is that such a procedure does not exist under the EU treaties".³⁵

Can the EU absorb Ukraine? The European Council first set out the absorption capacity criterion at the 1993 Copenhagen summit, but the EU has never actually defined it, representing the set of precise requirements. Unlike the conditions for the candidate countries, the EU absorption capacity is not a *measurable criterion*.³⁶ At the same time, "several member states have concerns about Ukraine's readiness and eligibility for the pre-accession process, the EU's absorption capacity, and the geopolitical consequences of the Union's further eastward enlargement".³⁷

Internal political concerns in EU member states are similarly not to be disregarded. One should take account of the tendencies of *illiberal populism*, on rise in some member states of the EU, whilst "the more countries embrace illiberal rules that undermine the foundations of the EU, the more general opposition there will be to accepting new countries".³⁸ In addition, as was the case with some earlier examples of member countries blocking accession of candidate states (Slovenia against Croatia, Greece against North Macedonia, Greece against Albania, Bulgaria against North Macedonia), some concerns exist regarding Hungary potentially conditioning Ukraine's progressing to the membership status over ethnic minority issues. Hungary has already threatened to use its veto power against Ukraine in the process, exactly over the minority protection issue.³⁹

³³ *Ibid.*, 1062.

³⁴ P. Buras, E. Morina, *op. cit.*, 1.

³⁵ G. Van der Loo, P. Van Elsuwege *op. cit.*, 5.

³⁶ P. Buras, E. Morina, *op. cit.*, 3.

³⁷ G. Van der Loo, P. Van Elsuwege, *op. cit.*, 3.

³⁸ P. Buras, E. Morina, *op. cit.*, 27.

³⁹ *Ibid.*, 28.

Domestic political concerns within the EU make the prospect of Ukraine's accession even more complex. Given its size, Ukraine would be, in the demographical sense of the word, the fifth-largest country in the EU (after Germany, France, Italy, and Spain), with more inhabitants than all the current Western Balkan candidate countries combined.⁴⁰ In addition, the EU has not absorbed a larger member state in more than half a century, since the UK joined the European Community in 1973. Therefore, there exist certain worries about probably very influential economic and political impact of absorbing a new member state with a population of about 40 million people.⁴¹ In this case, the European Council, the voting power of other countries would decrease, and Poland and Ukraine would have a greater numerical weight than Germany.⁴² Given that Ukraine's closest partners for the membership in the EU are several countries of Central and Eastern Europe, "the gravity of the [EU] would be shifted eastward".⁴³ Finally, in the process of rushing Ukraine's membership in the EU one must not minimize the reality of extraordinary economic damages created in the country by the fact of the Russian intervention.

Besides several Central and Eastern European member states, which expressed their support for Ukraine's membership in the EU, some influential members, including Germany, France, and the Benelux countries, appear to be more reluctant. They have had "concerns about Ukraine's readiness and eligibility for the pre-accession process, the EU's absorption capacity, and the long-term geopolitical consequences".⁴⁴ The EU must also be careful not to "overpromise" or "create unrealistic expectations in Ukraine, Moldova and Georgia".⁴⁵ The Western Balkans' state accession process provides an example of how "an excessive delay" in the membership attaining procedure "can lead to disappointment, frustration and, eventually, Euroscepticism in

⁴⁰ G. Van der Loo, P. Van Elsuwege, *op. cit.*, 6.

⁴¹ „Even if more pessimistic estimates of Ukraine's current population are accepted (e.g., Ella Libanova, Director of the Institute of Demography and Social Research, estimates that Ukraine's population was less than 32 million at the beginning of 2023), Ukraine's population would still be among the largest of the comparison countries" (T. Akhvediani, V. Movchan, *op. cit.*, 2.

⁴² K. Nieczypor, *op. cit.*, 9.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ G. Van der Loo, P. Van Elsuwege, *op. cit.*, 6.

⁴⁵ *Ibid.*, 5.

the applicant country”, because the accession process must be “credible and realistic”.⁴⁶

The inclusion of Ukraine in the EU would activate a security guarantee between the member states. Thus, the EU would face a long and potentially war-prone border with Russia. A collective defence guarantee is unmistakably enshrined in the wording of Article 42 Paragraph 7 of the TEU. Namely, “if a Member State is the victim of armed aggression on its territory, the other Member States shall have towards it an obligation of aid and assistance by all the means in their power, in accordance with Article 51 of the United Nations Charter”, while “this shall not prejudice the specific character of the security and defence policy of certain Member States” – the latter sentence most probably being composed with bearing in mind the division between the EU members who *are* members of the North Atlantic Treaty Organization (23 of them) and the ones who *are not* (Austria, Cyprus, Ireland, and Malta). Resounding the meaning, if not the wording of the ‘collective defence clause’ contained in Article 5 of the North Atlantic Treaty Organization’s Washington Treaty of 1949, this provision provides a possibility for a future possible *direct* confrontation between Russia and the EU.

The EU would also have a very trying period in reconciling mutual good mood for association and Ukraine’s *own* capacity to join the Union. Acquiring the status of candidate for the membership in the EU, “amid the ongoing war (...) is a great challenge for Ukraine”.⁴⁷ This appears to be particularly important in the context of the largest refugee crisis since the Second World War.⁴⁸ Ukraine, too, has been facing important challenges in the field of rule of law and respect for democratic procedures. Thus, according to an unofficial recommendation, the enabling of Ukraine to successfully fulfill the requirements for the EU membership “should include internships for the young political professionals and bureaucrats in the EU’s governments and parliaments”. Additionally, “in the advanced phase, the institutional capacities should be massively promoted so that the central government would be able to adapt the country to the EU principles of rule of law, democratic governance, and economic management”.⁴⁹ Finally, “the war has shown the decision-making

⁴⁶ *Ibid.*, 6.

⁴⁷ I. M. Kopytsya, S. O. Tryzno, *op. cit.*, 52.

⁴⁸ T. Żornaczuk, *op. cit.*, 3.

⁴⁹ T. Prodaniuk, A. Koldomasov, The EU’s Mission to Rebuild Ukraine: Problems and Priorities, 6. 8. 2022, 4-5, <https://www.iir.cz/the-eu-s-mission-to-rebuild-ukraine-problems-and-priorities>, last visited 20. 6. 2024.

resilience of the Ukrainian central government but also the ongoing problems with mismanagement and corruption”, bearing in mind that in 2021, only a year before the intervention on its soil, Ukraine had the second worst corruption level in Europe, with main media owned by or related to the oligarchs.⁵⁰ Even before the full-scale Russian invasion, Ukraine was “the poorest among EU Member States and EU candidate and potential candidate countries”.⁵¹ In its 2023 Report, the EC has claimed that Ukraine needed to assume further steps in the field of the rule of law, “including strengthening the independence of the judiciary, fighting corruption, deoligarchisation, and increasing media freedom”.⁵² The state of Ukraine reflected “inadequacies in the rule of law resulting in the poor protection of property rights are likely the most important as they have truncated investments and innovations, undermining growth potential for years”.⁵³

No country well prepared for fulfilling the conditions of membership of the EU should need any *massive* promotion of strengthening of its institutional capacities for democracy and rule of law, fight against the poverty, protection of individual property, the suppression of corruption, or liberalization of media.

V Conclusion

No warring country has ever been granted the candidate status before Ukraine’s precedent in 2022. Soon after the military intervention of the Russian Federation on Ukrainian soil, Ukraine applied for the membership in the EU, and was soon given the candidate status, together with Georgia and Moldova. In a time when the process of the EU enlargement has been suffering from an inadequate interest of the current 27 member-states, any further enlargement remains an open-ended process, particularly when it involves the possibility of engaging the member states of the EU in confrontation with Russia.

In the Union losing more members than acquiring new ones, Ukraine can hardly find its solidified place, especially with a lowered standard of accession. After absorbing 13 new members during the period from 2004 to 2013, the EU is only partially prepared for new enlargements. After signing the

⁵⁰ *Ibid*, 2-3.

⁵¹ T. Akhvlediani, V. Movchan, *op. cit.*, 2.

⁵² T. Żornaczuk, *op. cit.*, 7.

⁵³ T. Akhvlediani, V. Movchan, *op. cit.*, 3.

Association Agreement in 2014, and the Deep and Comprehensive Free Trade Area, which came into force in 2017, Ukraine expressed its definitive will to join the EU. This move has led to the reconsideration of the EU's strategic interests, particularly in the context of the practical impossibility of the EU enlargement in the last decade. Even the traditionally enlargement-skeptical states have been changing their approach towards the future boundaries of the EU, including Ukraine.

Inviting Ukraine to the political and economic bloc of European countries represents a display of solidarity with a country under attack. The EU member states decided not to resort to legal application of the provisions of the Treaty on European Union, but to explore the possibilities of extraordinary membership-acquiring procedures. The accession of Ukraine through war may represent a precedent, and a dangerous procedure, which could put an entire EU enlargement process in question. Any EU enlargement which involves a fast-track procedure approach endangers the credibility of the EU itself.

Vladimir Mikić*

10 godina nakon eskalacije krize: koliko je verovatno članstvo Ukrajine u Evropskoj uniji?

Sažetak

Poslednjeg dana februara 2022. godine, Ukrajina je podnela zahtev za članstvo u Evropskoj uniji. Ovaj zahtev upućen je osam godina po otpočinjanju rata u kojem je Rusija zauzela Krim. Evropska unija je Ukrajini, kao i Moldaviji i Gruziji, dodelila status kandidata u junu 2022. godine, četiri meseca nakon početka ruske intervencije u Ukrajini. Danas, još je osam država u postupku pristupanja Evropskoj uniji, ali nijedna od njih nije predmet strane vojne intervencije.

Dve decenije nakon takozvane Narandžaste revolucije, a 10 godina od početne vojne intervencije, Ukrajina je u postupku pristupanja punom članstvu u Evropskoj uniji. Decenija je prošla od poslednjeg proširenja Evropske unije (u 2014. godini, Uniji se pridružila Hrvatska), što upućuje značajnu poruku o „zamoru od proširenja“. U vremenu u kojem skepticizam prema proširenju dostiže osobit zamah, a Ujedinjeno Kraljevstvo napušta članstvo u Evropskoj

* Naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, Srbija.

uniji, važno je ispitati da li Ukrajina može da očekuje da je njeno članstvo uistinu prihvatljivo. Ovo je naročito važno jer je po prvi put reč o kandidatu za članstvo na čijem tlu se odvijaju ratna dejstva.

Ključne reči: članstvo Ukrajine u Evropskoj uniji, Evropska unija, ruska intervencija, uslovi za članstvo u Evropskoj uniji.

References

Akhvlediani, T., Movchan, V. The Impact of Ukraine's Accession on the EU's Economy: The Value Added of Ukraine, February 2024, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-impact-of-ukraines-accession-on-the-eus-economy/>, last visited 23. 6. 2024.

Biscop, S. From Buffer to Frontier: Ukraine and the EU, Egmont Policy Brief 298, Royal Institute for International Relations, February 2023, https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2023/02/Sven-Biscop_Policy_Brief_298.pdf?type=pdf, last visited 17. 6. 2024.

Buras, P., Morina, E. Catch-27: The Contradictory Thinking About Enlargement in the EU, European Council on Foreign Relations, 2023, <https://ecfr.eu/publication/catch-27-the-contradictory-thinking-about-enlargement-in-the-eu/>, last visited 13. 6. 2024.

Khalabuzar, K. The Evolution of the EU's Perception towards Ukraine, Zentrum für Europäische Integrationsforschung / Center for European Integration Studies, Rheinische Friedrich-Wilhelms Universität Bonn, Bonn 2023, <https://d-nb.info/1279173270/34>, last visited 19. 6. 2024.

Kopytsya, I. M., Tryzno, S. O. EU Candidate Membership Status of Ukraine: Prospects for the Development of Environmental Legislation, *Problems of legality* 159(2022), 48-62. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.159.268861>

Maurer, H., Whitman, R. G., Wright, N. The EU and the invasion of Ukraine: A collective responsibility to act? *International Affairs* 99(2023)1, 219-238. <https://doi.org/10.1093/ia/iia262>

Nieczypor, K. Ukraine's Integration with the EU in the context of the war, EUROPEUM Institute for European Policy, 2016, <https://europeum.org/data/articles/krzysztof-nieczypor.pdf>, last visited 22. 6. 2024.

Pintsch, A., Rabinovych, M. La guerre en Ukraine et l'action de l'Union européenne: expertise technique et politique, Question d'Europe n°657, 20 février

2023, <https://www.robert-schuman.eu/questions-d-europe/657-la-guerre-en-ukraine-et-l-action-de-l-union-europeenne-expertise-technique-et-politique>, last visited 11. 6. 2024.

Petrov, R. Bumpy Road of Ukraine Towards the EU Membership in Time of War: "Accession Through War" v "Gradual Integration", *European Papers* 8(2023), 1057-1065.

Petrov, R., Holovko-Havrysheva, O. Contemporary Cooperation between the EU and Ukraine: On the Road to EU Membership, Jean Monnet Network VISTA Policy Papers 07/2023, June 2023, <http://fasos-research.nl/vista-jmn/files/2023/06/VISTA-Policy-Paper-07-2023.pdf>, last visited 19. 6. 2024.

Prodaniuk, T., Koldomasov, A. The EU's Mission to Rebuild Ukraine: Problems and Priorities, 6. 8. 2022, <https://www.iir.cz/the-eu-s-mission-to-rebuild-ukraine-problems-and-priorities>, last visited 20. 6. 2024.

Schug, S. EU expansion: How close are the nine candidate states to membership?, <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/eu-expansion-how-close-are-the-nine-candidate-states-to-membership>, last visited 15. 6. 2024.

Treaty on European Union (Consolidated Version), *Official Journal of the European Union*, No. C 326/15 (2007).

Van der Loo, G., Van Elsuwege, P. The EU-Ukraine Association Agreement after Ukraine's EU membership application: Still fit for purpose, 14. 3. 2022, <https://epc.eu/en/Publications/The-EU-Ukraine-Association-Agreement-after-Ukraines-EU-membership-app~46daac>, last visited 13. 6. 2024.

Żornaczuk, T. Demand the impossible: How Ukraine became a candidate for EU membership, EUROPEUM Institute for European Policy, 2016, <https://europeum.org/data/articles/pism-intempl-final-1.pdf>, last visited 20. 6. 2024.

EVROPSKI SAVET U INSTITUCIONALNOM OKVIRU EVROPSKE UNIJE NAKON LISABONSKOG UGOVORA

Sažetak

Evropski savet je jedna od institucija Evropske unije koja je zbog svog sastava i načina odlučivanja bila pod intenzivnim nadzorom javnosti od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora. Kao najviši politički organ Unije bez zakonodavnih nadležnosti od svog nastanka do danas Savet je evoluirao u instituciju gde se države članice na najvišem nivou dogovaraju, pregovaraju i sve češće prelaze pravni okvir u kom bi trebalo da deluju. Uspostavljen sredinom 70-ih godina prošlog veka kao institucija za političko usmeravanje budućeg razvoja Zajednice, a kasnije i Unije kroz strateške smernice i zaključke predsednika država i vlada, Evropski savet tokom 15 godina primene Lisabonskog ugovora izrasta u par excellence izvršno telo. Politička težina odluka koje donosi Evropski savet posebno u kriznim situacijama utiče na institucionalni balans, odnosno disbalans koji sve više naginje ka odlučujućoj ulozi politike i interesa država članica nauštrb nadnacionalnih institucija i poštovanja prava Evropske unije.

Ovim radom ukazujemo na rast političke moći i širenje nadležnosti Evropskog saveta stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, osvetljavamo njegovu ulogu u određenim oblastima delovanja Unije, analiziramo Stratešku agendu za period 2024-2029. i sagledavamo međusobni odnos Evropskog saveta i Evropskog parlamenta.

Ključne reči: Evropski savet, institucije Evropske unije, institucionalni okvir, nadležnosti, političke smernice.

I Uvod

Evropski savet je jedna od institucija Evropske unije (u daljem tekstu: EU) koja je zbog sastava i načina donošenja odluka pod lupom javnosti poslednjih godina. Kao najviši politički organ Unije bez zakonodavnih nadležnosti od

* Docent Poslovnog i pravnog fakulteta Univerziteta MB u Beogradu, Srbija, e-mail: vasilkov-zoranco@yahoo.com

svog nastanka do danas evoluirao je u instituciju gde se države članice na najvišem nivou dogovaraju, pregovaraju i sve češće prelaze pravni okvir u kom bi trebalo da deluju. Uspostavljen sredinom 70-ih prošlog veka kao institucija za političko usmeravanje budućeg razvoja Zajednice, a kasnije i Unije kroz strateške smernice i zaključke predsednika država i vlada, Evropski savet primenom Lisabonskog ugovora postaje sve više izvršni organ. Kontroverze oko njegovog delovanja u odnosu političkih snaga još uvek su predmet političkih debata i polemika u akademskoj zajednici. Da li je ipak kroz delovanje Evropskog saveta borba između politike i prava unutar Unije snažnija nego ikada, da li Evropski savet omogućava prevlast političkih stavova i demonstrira snagu suvereniteta država članica u sukobu sa nadnacionalnom vizijom razvoja EU, dva su krucijalna pitanja na koja institucije, države članice i pravna teorija traže odgovor. Politička težina odluka koje Evropski savet donosi posebno u kriznim situacijama utiče na institucionalni balans odnosno disbalans koji sve više naginje ka odlučujućoj ulozi politike i interesa država članica nauštrb nadnacionalnih institucija i poštovanja prava EU. Indikativni su primeri kada određene institucije pre svega Savet EU ustupa i prepušta Evropskom savetu donošenje teških odluka za koje je sam nadležan, tražeći jednoglasnost političkih lidera za pitanja koja bi mogla biti rešena glasanjem kvalifikovanim većinom. Evropska komisija i Evropski parlament su takođe sve više pod uticajem delovanja Evropskog saveta izbegavajući direktno suprotstavljanje sa liderima država članica od kojih na početku svakog novog institucionalnog ciklusa direktno zavisi, na primer izbor predsednika Evropske komisije.

II Uloga Evropskog saveta u institucionalnoj ravnoteži EU

Institucionalni okvir EU označava mesto i ulogu institucija odnosno glavnih organa u pravnom poretku Unije. Institucionalni okvir Unije čine institucije: Evropski parlament, Evropski savet, Savet EU, Evropska komisija, Sud pravde EU, Evropska centralna banka i Revizorski sud. Institucionalni okvir definisan je primarnim pravom i zahteva od pomenutih institucija da promovišu vrednosti i slede ciljeve EU, služe interesima građana i država članica, kao i da obezbede doslednost, delotvornost i kontinuitet u politikama i delovanjima EU (član 13 UEU).¹

Institucionalni okvir Unije se u teoriji prava EU često objašnjava postojanjem institucionalnog balansa ili ravnoteže u delovanju institucija. On označava

¹ Consolidated version of the Treaty on European Union, *Official Journal of the European Union*, C 202/1, 7. 6. 2016 (u daljem tekstu: UEU).

postupanje institucija EU i njihovu međusobnu povezanost u donošenju političkih odluka i usvajanja legislative u EU. Tačnije, radi se o interakciji institucija u političkom uobličavanju budućnosti Unije, pripremi, pregovorima, donošenju i kontroli njenog zakonodavstva, uz neizostavno uspostavljanje neformalne prakse u međuinstitucionalnom odnosu snaga i moći unutar Unije.² Pitanje institucionalne ravnoteže povezano je sa ustavnim principima Unije i opštim pravnim načelima EU koja izviru iz Osnivačkih ugovora. Ova načela inkorporirana u institucionalnom balansu Unije dozvoljavaju institucijama Unije zastupanje drugačijih interesa sa stanovišta legitimiteta u kreiranju politika, imajući u vidu da pravni sistem EU nije zasnovan na konvencionalnom konceptu podele vlasti.³ Tačnije, primarnim pravom su jasno definisane nadležnosti EU na osnovu kojih deluje i donosi zakonodavne akte za ostvarivanje zajedničkih ciljeva. Drugačiji interesi u ostvarivanju zajedničkih ciljeva su ispoljeni kroz institucionalni okvir EU i proističu iz načela prenošenja nadležnosti čime se suštinski reguliše odnos između EU i država članica (član 5(2) UEU). Prema ovom načelu, EU će delovati samo u granicama nadležnosti koje su joj prenele države članice bez zadiranja i raspodele nadležnosti iz korpusa nadležnosti država članica.⁴ Nadležnosti država članica i nacionalni interesi su ono što Evropski savet i Savet EU veoma uporno brane u političkim odlukama i prilikom usvajanja zakonodavstva Unije gde Savet EU odlučuje zajedno sa Evropskim parlamentom (EP).

Posebno mesto u ovakvom institucionalnom okviru zauzima Evropski savet. Evropski savet je najviši politički organ EU. Kao neformalni samit odnosno neformalni organ tada Evropske ekonomske zajednice počinje da funkcioniše 1975. godine, da bi njegova formalna uloga kao institucije sa pravnim osnovom u primarnom pravu bila potvrđena izmenama Osnivačkih ugovora, odnosno usvajanjem Jedininstvenog evropskog akta 1986. godine. Evropski savet je postao formalna institucija Evropske unije sa stalnim predsednikom, 2009.

² Z. Vasilkov, *Unutrašnji poslovi i bezbednost u pravu Evropske unije nakon Lisabonskog ugovora*, Zadužbina Andrejević, Beograd 2023, 24.

³ J. Monar, "The AFSJ Two Decades After Tampere: Institutional Balance, Relation to Citizens and Solidarity", in: *20 Year Anniversary of The Tampere Programme Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice* (eds. S. Carrera, D. Curtin, A. Geddes), European University Institute, Florence 2020, 28.

⁴ R. Böttner, *Special legislative procedures in the Treaties Institutional balance and sincere cooperation*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/738331/IPOL_STU\(2022\)738331_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/738331/IPOL_STU(2022)738331_EN.pdf), posećeno: 11. 8. 2024.

godine, stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora.⁵ Ros (Roos) ističe da je od početka izbora stalnog predsednika sa mandatom od dve i po godine, uloga Evropskog saveta dodatno ojačana kao izrazito međuvladina institucija uz istovremeno značajno smanjenje uticaja države članice koja predsedava u okviru šestomesečnog rotirajućeg predsedavanja EU.⁶ Evropski savet se sastoji od šefova država ili vlada 27 država članica EU, predsednika Evropskog saveta i predsednika Evropske komisije koji učestvuje u radu ove institucije. Uloga predsednika Evropskog saveta je da u saradnji sa predsednikom Komisije obezbedi pripremu i kontinuitet rada, da predsedava sastancima Evropskog saveta, da omogući koheziju i konsenzus unutar institucije kao i da obezbedi „spoljno predstavljanje Unije o pitanjima koja se tiču njene zajedničke spoljne i bezbednosne politike, bez dovođenja u pitanje ovlašćenja Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku”.⁷ U radu Evropskog saveta učestvuje i Visoki predstavnici Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku. Predsednik EP može biti pozvan da se obrati Evropskom savetu izražavajući stav EP po važnim pitanjima koja su na dnevnom redu sastanka predsednika država ili vlada.⁸

Evropski savet nema zakonodavnu nadležnost, sastaje se najmanje četiri puta godišnje i oblikuje budućnost EU kroz zaključke donete konsenzusom. Zaključci imaju za cilj identifikaciju prioriteta politika i akcija koje Unija treba da preduzme u hitnim slučajevima, kratkoročno i srednjoročno. Srednjoročni prioriteti i akcije su zapravo opšte političke smernice koje sadrže osnovne političke odluke ili uputstva i smernice upućene Savetu EU ili Evropskoj komisiji.⁹ Evropski savet nastaje institucionalizacijom samita šefova država i vlada, odnosno sastanaka koji su ranije organizovani *ad hoc* u državama članicama. Danas Evropski savet, kao potvrđena institucija EU i najviše političko telo Unije, svoje sastanke prvenstveno održava u Briselu

⁵ S. Anghel et al. Key issues in the European Council: State of play in March 2023, European Parliamentary Research Service, 2023, I, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740230/EPRS_STU\(2023\)740230_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740230/EPRS_STU(2023)740230_EN.pdf) posećeno: 20. 7. 2024.

⁶ C. Roos, “The Council and European Council in EU Justice and Home Affairs Politics”, in: *The Routledge handbook of justice and home affairs research* (eds. R. A. Servent, F. Trauner), Routledge, New York 2018, 421-433.

⁷ Član 15(5) UEU.

⁸ Član 235(2) Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union*, C 202/1, 7. 6. 2016 (u daljem tekstu: UFEU).

⁹ K. Borchardt, *The ABC of EU law*, EU Publications Office, Luxembourg 2017, 64.

koristeći administrativne usluge Unije, napuštajući tako ideju o Evropskom savetu kao „putujućem cirkusu” u organizaciji države članice koja preuzima predsedavanje Unijom.¹⁰

III Procedure odlučivanja, način rada i interakcija Evropskog saveta i Evropskog parlamenta

Evropski savet ima specifična ovlašćenja koja čine da kao institucija bude daleko više od protokolarnog samita političkih lidera država članica. Evropski savet je ovlašćen da utvrdi kršenje zajedničkih vrednosti Unije od strane države članice (član 7 UEU), da promeni veličinu i sastav Komisije (član 17 UEU), da odredi prioritete u oblasti spoljne i bezbednosne politike (članovi 22, 24, 26 UEU) i oblasti slobode, bezbednosti i pravde (član 68 UFEU), da pokrene procedure revizije ugovora (član 48 UEU), da usvoji široke smernice o ekonomskoj politici (član 121 UFEU), ili monetarnoj uniji (član 141 UFEU). Ishodi Evropskog saveta se ogledaju u odlukama, često predstavljenim kao „zaključci”, koji se u principu usvajaju jednoglasno, mada se u izuzetnim slučajevima mogu doneti i odlukom većine (članovi 235 i 236 TFEU). Primer donošenja odluka kvalifikovanom većinom je izbor stalnog predsedavajućeg ili predsednika Evropskog saveta.¹¹

Evropski savet je zadužen za identifikaciju strateških interesa Unije, postavljanje ciljeva i definisanje opštih smernica za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku (član 26 TEU). U svojoj ulozi kreatora spoljnopoličkog delovanja EU, Evropski savet je pre dve godine zatražio od visokog predstavnika/potpredsednika da predstavi Strateški kompas, koji će sadržati sadašnje i buduće bezbednosne pretnje i izazove, kao i ambiciozan akcioni plan za jačanje zajedničke bezbednosne i odbrambene politike EU do 2030. Na zahtev lidera EU, Strateški kompas je revidiran kako bi Rusija nakon vojne intervencije u Ukrajini decidno bila apostrofirana kao pretnja po evropsku bezbednost.¹² Jedna od uloga koju Evropski savet dobija nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora je takođe, mogućnost da definiše strateške smernice za zakonodavno i operativno planiranje u oblasti unutrašnje bezbednosti, tačnije slobode, bezbednosti i pravde (član 68 UFEU) uz njegovo postavljanje kao krajnju instancu odlučivanja za

¹⁰ R. Wessel, V. Szép, The implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the use of Qualified Majority Voting: Towards a more effective Common Foreign and Security Policy?, Publications Office of the European Union, 2022, 16.

¹¹ *Ibid.*

¹² S. Anghel *et al.*, *op. cit.*, III.

policijsku i krivičnopravnu saradnju. Radi se o značajnom pomeranju institucionalne ravnoteže u oblasti slobode bezbednosti i pravde u kojoj Evropski savet od institucije koja usvaja smernice i opšte prioritete za razvoj EU postaje institucija uključena u dnevno donošenje odluka.¹³ Uspostavljanje ovog prilično institucionalnog disbalansa označava „davanje otkaza” Komisiji kao nadnacionalnom kriznom menadžeru jer većina država članica više preferira integraciju izvan nego unutar nadnacionalnog modela saradnje, kada je u pitanju osetljiva materija po nacionalni suverenitet iz oblasti slobode bezbednosti i pravde.¹⁴ Uloga Evropskog saveta kao kriznog menadžera nije predviđena odredbama Lisabonskog ugovora. I pored toga, Evropski savet preuzima tu ulogu i od 2009. do danas najčešće deluje na političkom rešavanju kriza, pozicionirajući se u centar institucionalnog okvira EU.¹⁵

Nesporno je da Evropski savet ima ovlašćenja da donosi brze, dalekosežne odluke koje prevazilaze postojeće okvire, s tim što u poslednje vreme takav postupak sve više podseća na uzurpaciju nadležnosti i kao da postaje normalan, opravdan i nephodan u kriznim situacijama. Postoji i teorija koja više „koketira” sa političkom teorijom moći koja kao opravdanje ističe da samo ova institucija može da mobiliše sav diplomatski i birokratski aparat Unije za postizanje određenog cilja jer se za šefove država i vlada pretpostavlja da kao najviši predstavnici država mogu obavezivati svoje vlade i parlamente evropskim odlukama. U institucionalnom smislu, predsednici i premijeri su u mogućnosti da izađu iz formalnog okvira Ugovora u vanrednim situacijama, odnosno na neformalnim sastancima lidera država članica mogu izaći iz okvira samih Osnivačkih ugovora.¹⁶ Ovo je prilično poražavajuće iz perspektive institucionalne ravnoteže i nadležnosti svake pojedinačne institucije, kao

¹³ S. Anghel, R. Drachenberg, R. Torpey, European Council conclusions A rolling check-list of commitments to date, Publications Office of the European Union, 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730310/EPRS_STU\(2022\)730310_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730310/EPRS_STU(2022)730310_EN.pdf), posećeno: 15. 7. 2024

¹⁴ U. Puetter, Europe's Deliberative Intergovernmentalism: The Role of the Council and European Council in EU Economic Governance, *Journal of European Public Policy* 19(2021)2, 161-178.

¹⁵ S. Anghel, R. Drachenberg, The European Council as COVID-19 crisis manager: A comparison with previous crises, 2020, 1, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/642822/EPRS_BRI\(2020\)642822_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/642822/EPRS_BRI(2020)642822_EN.pdf), posećeno: 10. 7. 2024

¹⁶ V. L. Middelaar, "The Lisbon Treaty in a Decade of Crises: The EU's New Political Executive", in: *The Lisbon Treaty 10 years on: Success or Failure?* (ed. A. Södersten), Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm 2019, 17-44.

i poštovanja pravnog poretka Unije, jer je opravdanje da se Evropskom savetu daju „blanko pokrića“ za postupanje suprotno duhu evropskih integracija, pa makar se to odnosilo i na vanredne i krizne situacije.

Način rada Evropskog saveta u pogledu forme ili formacije sastanaka prati razvoj ove institucije nakon Lisabonskog ugovora u prilagođavanju novim okolnostima u poslednjih 15 godina, a posebno kao reakcija na nove izazove i globalne krize. Trenutno se sastanci Evropskog saveta održavaju u 6 različitih formata. Prvi format su redovni sastanci na kvartalnoj osnovi. Pored njih, predsednik Evropskog saveta je ovlašćen za sazivanje posebnih, vanrednih sastanka „kada situacija to zahteva“ (član 15(3) UEU). Treći format su neformalni sastanci šefova država ili vlada, koji se tradicionalno održavaju dva puta godišnje u zemlji koja preuzima predsedavanje Savetom EU. Od formiranja Evropske političke zajednice, ovi neformalni sastanci Evropskog saveta održavaju se zajedno sa sastancima Evropske političke zajednice i nazivaju se i samitima Evropske političke zajednice. Evro samit je naziv za četvrti format sastanaka Evropskog saveta koji je nastao nakon finansijske krize 2008. kao neformalni specijalni sastanak. Ova vrsta sastanka je formalizovana kao sastanak za finansijska pitanja od 2012. godine, usvajanjem Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u Evropskoj monetarnoj uniji (EMU). U principu, Evro samiti uključuju sadašnjih 20 država članica EU koje su usvojile zajedničku valutu. Međutim, sve više sastanaka se odvija u inkluzivnom formatu, odnosno uz učešće svih 27 država članica. Ova široka uključenost povezana je sa činjenicom da samiti evra više nisu krizni sastanci, već da sada imaju za cilj reformu i funkcionisanje EMU, što se tiče svih država članica.¹⁷ Sastanak lidera ili Agenda lidera je peti format sastanka koji se organizuje od 2017. godine. Uspostavljen na inicijativu tadašnjeg predsednika Donalda Tuska (*Donald Tusk*), imao je za cilj da se o osetljivim pitanjima razgovara na neformalan način pre zvaničnog sastanka. Ideja je bila da se vodi otvorena, relativno nestrukturisana debata o kontroverznim i veoma osetljivim pitanjima, sa ciljem da se olakša dogovor na sledećem sastanku Evropskog saveta. Na taj način je pripremljena Strateška agenda 2019-2024, metodom rada razvijenom u okviru Liderskog sastanka ili Agende.¹⁸ Izbijanje pandemije Covid-a 19, 2020. godine, je bio razlog

¹⁷ R. Drachenberg *et al.*, Key issues in the European Council: State of play in September 2023, European Parliamentary Research Service, 2023, IV, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747439/EPRS_STU\(2023\)747439_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747439/EPRS_STU(2023)747439_EN.pdf), posećeno: 20. 7. 2024.

¹⁸ R. Drachenberg, European Council Leaders' Agenda 2020-21, European Parliamentary Research Service, 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/654192/EPRS_ATA\(2020\)654192_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/654192/EPRS_ATA(2020)654192_EN.pdf), posećeno: 8. 8. 2024.

za uspostavljanje novog formata sastanaka šefova država ili vlada u vidu video konferencijskih sastanaka. Iako planiran kao privremeni format tokom pandemije, pretvoren je u stalni format zbog mogućnosti održavanja brzih i hitnih virtuelnih sastanaka koji omogućavaju preduzimanje radnji između fizičkih sastanaka. Međutim, video konferencije su se pokazale neprikladnim za diskusije o osetljivim pitanjima, kao što su spoljni poslovi ili budžetska pitanja, a čini se da lideri EU generalno nisu naklonjeni ovoj vrsti sastanaka. U takvom formatu, oni imaju tendenciju da budu oprezniji i drže se svoje pismene izjave, pošto poverljivost diskusija nije obezbeđena, a učešće je *de facto* šire nego na formalnim fizičkim sastancima. Video-sastanci ipak ostaju koristan instrument za konsultacije u pripremi samita lidera EU.¹⁹ Posebna vrsta sastanaka održana je prilikom povlačenja Ujedinjenog Kraljevstva, kada je uspostavljen *ad hoc* formalni format Evropskog saveta za primenu člana 50 UEU.

Sa aspekta odgovornosti institucija u institucionalnoj ravnoteži EU, veoma je interesantan odnos Evropskog saveta kao tela koje okuplja najviše političke predstavnike država članica sa indirektnim demokratskim legitimitetom stečenim na nacionalnim izborima i Evropskog parlamenta kao jedine izvorne demokratske institucije sa potvrđenim legitimitetom građana EU na neposrednim demokratskim izborima u svim državama članicama. Lisabonski ugovor ne sadrži odredbu kojom se uspostavlja bilo kakva odgovornost tela koje okuplja šefove država i vlada pred EP, osim obaveze predsednika Evropskog saveta da podnosi izveštaj EP nakon svakog (formalnog) sastanka.²⁰ Radi se, pre svega, o formi ličnog obraćanja (izjava, deklaracija), izveštavanja, pre rasprave na plenarnoj sednici EP. Ispunjavanje obaveze izveštavanja EP nakon formalnih sastanaka Evropskog saveta variralo je tokom vremena i između različitih predsednika Evropskog saveta. Pored izveštavanja nakon formalnih sastanaka Evropskog saveta, aktuelni predsednik Šarl Mišel (*Charles Michel*) proširio je delokrug, uključujući i često izveštavanje o neformalnim sastancima za razliku od bivšeg predsednika Donalda Tuska, koji nikada nije izveštavao Evropski parlament o neformalnim sastancima Evropskog save-
ta.²¹ Plenarne debate o zaključcima Evropskog saveta uglavnom uključuju

¹⁹ R. Drachenberg et al. Key issues in the European Council: State of play in March 2024, European Parliamentary Research Service, 2024, V, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/757805/EPRS_STU\(2024\)757805_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/757805/EPRS_STU(2024)757805_EN.pdf), posećeno: 1. 8. 2024

²⁰ Član 15(6)(d) UEU.

²¹ R. Drachenberg, M. Sabel, Interaction between the European Parliament and the European Council, Parliament's plenary debates on European Council conclusions, European Parliamentary Research Service, Brussels 2023, 5.

dve intervencije predsednika Evropskog saveta. Prvo, predsednik daje uvodnu reč u kojoj iznosi zaključke odgovarajućeg sastanka Evropskog saveta. Drugo, on ima mogućnost da zatvori raspravu reagujući na intervencije poslanika ili odgovarajući na pitanja poslanika. Ove plenarne debate su u suštini ključni nadnacionalni forum gde se ispituju i preispituju rezultati Evropskog saveta i gde se pokušava da se Evropski savet pozove na neku vrstu odgovornosti.²² Jedan od glavnih ciljeva plenarne debate o zaključcima Evropskog saveta je da se obezbedi demokratski nadzor nad aktivnostima Evropskog saveta na nivou EU. Uprkos ograničenoj odgovornosti Evropskog saveta i njegovog predsednika pred EP, ove debate predstavljaju važan element parlamentarnog nadzora. Oni predstavljaju vežbu transparentnosti kreiranja politike EU, postavljanja dnevnog reda i nadzora, a takođe nude važan mehanizam povratnih informacija, tokom kojeg direktno izabrani predstavnici građana EU mogu da daju svoju ocenu aktivnosti Evropskog saveta.²³ S druge strane, ne treba izostaviti još jedan mehanizam uticaja EP na rad Evropskog saveta, kroz uvodni govor predsednika EP na sastancima Evropskog saveta. Ovaj mehanizam je formalna prilika za EP da preko svog predsednika, saopšti svoje stavove o kritičnim temama u ranoj fazi političkog procesa i da istakne teme važne za Parlament koje nisu na dnevnom redu Evropskog saveta, podsećajući tako šefove država ili vlada EU na njihovu važnost.²⁴ Iako predsednik EP nije član Evropskog saveta i ne ostaje do kraja sastanka, ovaj mehanizam je veoma značajan jer predstavlja mogućnost uticaja i kontrole nadnacionalne izvorno demokratske institucije na rad međuvladinog foruma šefova država i vlada, koji neretko zastupaju interese država članica nauštrb zajedništva i jedinstva EU kao celine.

IV Strateške agende Evropskog saveta kao opšti politički pravci razvoja EU

Uloga Evropskog saveta je da „pruži Uniji neophodan podsticaj za njen razvoj i definiše opšte političke pravce i prioritete”.²⁵ Evropski savet formuliše političke prioritete svakih 5 godina u okviru dokumenta pod nazivom Strateška

²² R. Drachenberg *et al.* (2024), 4.

²³ R. Drachenberg, M. Sabel, *op. cit.*, 22.

²⁴ R. Drachenberg, Interaction between the European Council and the European Parliament – The European Parliament President at European Council meetings, European Parliamentary Research Service, 2024, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/753196/EPRS_BRI\(2024\)753196_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/753196/EPRS_BRI(2024)753196_EN.pdf), posećeno: 1. 8. 2024.

²⁵ Član 15(1) UEU.

agenda. Njegovo usvajanje istovremeno označava početak novog institucionalnog ciklusa nakon izbora za EP i pre izbora nove Komisije. Strateške agende predstavljaju svojevrsni spisak političkih želja i pravaca kretanja Unije u budućnosti, sa kojim Evropski savet pokušava da uskladi i usmerava rad institucija i država članica. Konkretno, za Komisiju, Savet EU i EP ovaj dokument predstavlja svojevrsni petogodišnji plan rada za realizaciju prioriteta koje su postavili politički lideri zemalja članica. Ovde je očigledna specifičnost u kreiranju političke vizije za razvoj Unije sa znatnom dozom nedoslednosti i dualizma u određivanju prioriteta nadnacionalnim institucijama od strane predsednika država ili vlada koji, prema svom političkom opredeljenju, ne moraju biti naklonjeni ostvarivanju ciljeva i funkcionisanju Unije. Zapravo, institucionalna ravnoteža uspostavljena Ugovorom iz Lisabona dovela je do stvaranja hibridne politike u kojoj *a priori* nadnacionalni i međuvladin metod odlučivanja ne isključuju jedan drugog, već idu ruku pod ruku, odnosno postoje i funkcionišu uporedo i na mestima gde to nije predviđeno Osnivačkim ugovorima.²⁶

Prilikom usvajanja svake nove Strateške agende obično se pokušava održati kontinuitet opštih politika kroz nove i reoblikovane predhodne prioritete koji se nastavljaju realizovati u narednom ciklusu. Postojanost ili kontinuitet definisanih pravaca i izmene nekih delova opštih politika i prioriteta može se uočiti analizom prioriteta poslednje dve Strateške agende Evropskog saveta. Strateška agenda za 2019-2024, usvojena u junu 2019. godine, definiše zaštitu građana i sloboda kao glavni prioritet delovanja institucija EU. Zatim, dolaze ekonomska pitanja, odnosno kao drugi prioritet postavljen je razvoj snažne i dinamične privredne osnove. Suočavanje sa izazovima koje nose klimatske promene kao i socijalna pitanja su treći prioritet definisan kao izgradnja klimatski neutralne, zelene, pravedne i socijalne Evrope. Delovanje Unije na zaštitu i odbrani svojih vrednosti u globalnim okvirima ili promovisanju evropskih interesa i vrednosti u međunarodnim odnosima je četvrti prioritet definisan za period 2019-2024.²⁷ Uprkos tektonskim promenama u globalnim okvirima nakon usvajanja Strateške agende, Evropski savet ističe fleksibilnost i sveobuhvatnost svoje politike, naglašavajući da prioriteti postavljeni na početku institucionalnog ciklusa ostaju u velikoj meri relevantni. S druge

²⁶ A. Maricut, With and Without Supranationalisation: The Post-Lisbon Roles of the European Council and the Council in Justice and Home Affairs Governance, *Journal of European Integration* 38(2016)5, 541-555.

²⁷ European Council, A new strategic agenda for the EU 2019-2024, 2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-strategic-agenda-2019-2024/>, posećeno: 5. 8. 2024.

strane, očigledna ranjivost EU navela je šefove država i vlada da se fokusiraju na jačanje kapaciteta EU za povećanje ekonomske otpornosti EU, smanjenje zavisnosti EU i dalji razvoj koncepta Evropske strateške autonomije. Evropski suverenitet ugrađen u evropsku stratešku autonomiju postaje ključni cilj Unije kao reakcija na pomenuti rat u Evropi, usmeren na razvoj i ubrzano preoblikovanje odbrambenog potencijala Unije.

Nakon izbora za EP, na sastanku u Briselu 27. juna 2024. godine, Evropski savet je usvojio Stratešku agendu za period 2024-2029. Nova agenda je nastavak prethodne i predviđa jačanje uloge EU u globalnim okvirima, sprečavanje međunarodnih pretnji po njene građane i jedinstveno tržište.²⁸ U uvodnom delu Evropski savet poziva EP, Savet EU i Komisiju da političke prioritete usvojene u novoj Strateškoj agendi sprovedu u delo tokom sledećeg institucionalnog ciklusa, poštujući institucionalnu ravnotežu, ovlašćenja utvrđena ugovorima i načela poverenja (prenosa nadležnosti), supsidijarnosti i proporcionalnosti.²⁹ Kako bi EU postala više suverena i spremnija za suočavanje s neposrednim i budućim izazovima definisana su tri strateška politička cilja i pravca delovanja i to:

1) Slobodna i demokratska Evropa, do koje će se doći ostvarivanjem prioriteta za: a) očuvanje evropskih vrednosti u okviru Unije i b) život u skladu sa evropskim vrednostima na globalnom nivou. Neki od tih konkretnih prioriteta za ostvarivanje ovog političkog cilja su poštovanje i zaštita vladavine prava, jačanje demokratske otpornosti i demokratskih debata, zaštita slobodnih i pluralističkih medija i građanskog društva, borba protiv spoljnih uticaja i pokušaja destabilizacije itd.³⁰

2) Snažna i bezbedna Evropa. Ovaj cilj treba ostvariti prioritetima za: a) obezbeđivanje koherentnog i uticajnog spoljašnjeg delovanja, b) jačanje bezbednosti i odbrane i zaštite građana, v) pripremu za veću i jaču Uniju, i g) sprovođenje sveobuhvatnog pristupa migracijama i upravljanje granicama. Za ovaj cilj osim prioriteta jačanja podrške Ukrajini, unapređenja odbrambenih kapaciteta Unije i saradnje unutar NATO-a, predviđeni su i prioriteti koji se odnose na borbu protiv organizovanog kriminala, radikalizacije, terorizma i nasilnog ekstremizma, jačanje kapaciteta za otpornost, pripravnost, sprečavanje krize i odgovor

²⁸ European Council, Strategic agenda 2024-2029, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>, posećeno: 5. 8. 2024.

²⁹ *Ibid.*, 2.

³⁰ *Ibid.*

na njih radi zaštite građana i društava od različitih kriza, ubrzavanje procesa proširenja EU i sveobuhvatan pristup migracijama i upravljanju granicama.³¹

3) Prosperitetna i konkurentna Evropa. Ovaj cilj sadrži prioritete kojima treba ostvariti: a) jačanje konkurentnosti, b) ostvarivanje uspeha u zelenoj i digitalnoj tranziciji, v) promovisanje inovacija i okruženja pogodnog za poslovanje i g) zajednički napredak. Ostvarivanje ovog cilja planirano je realizacijom prioriteta kao što su: dublje jedinstveno tržište, posebno za energetiku, finansije i telekomunikacije, značajna zajednička ulaganja, održiva trgovinska politika, smanjenje štetnih zavisnosti i diversifikacija strateških lanaca snabdevanja, jačanje kapaciteta ključnih budućih tehnologija kao što su veštačka inteligencija, tehnologije s nultom neto stopom emisija, zelena i digitalna tranziciju, održiv i otporan poljoprivredni sektor, podsticajno okruženje pogodno za inovacije i poslovanje, pojačana saradnju u području zdravstva na evropskom i međunarodnom nivou, ulaganja u veštine, osposobljavanje i obrazovanje.³²

V Zaključak

Evropski savet je institucija EU sa posebnim mestom u institucionalnom okviru uspostavljenom Ugovorom iz Lisabona. Od političkog tela za političko delovanje na najvišem nivou prerastao je u nosioca međuvladine moći država članica, koji sada od Saveta EU kao tradicionalnog zastupnika nacionalnih interesa prelazi na Evropski savet. Evropski savet je u prethodnih 15 godina izrastao u kriznog menadžera i neformalno telo izvršne vlasti na nivou Unije, posebno u kriznim situacijama. To znači sve veći zaokret ka međuvladinoj saradnji, i pored uvođenja nadnacionalnog modela saradnje u gotovo svim oblastima i politikama Unije. Jednoglasnost ili konsenzus u Evropskom savetu i Savetu EU ostaju kao relikv prošliosti u spoljnoj i bezbednosnoj politici, međutim, zbog težine donošenja nadnacionalnih odluka, glasanja kvalifikovanom većinom i prihvatanja odgovornosti, poslednjih godina međuvladina saradnja se „vraća na velika vrata“ u korist političkih rešenja kriza od strane najviših političkih predstavnika država članica. Za svoju ojačanu ulogu kriznog menadžera, Evropski savet je uspostavio praksu delovanja kroz različite formacije sastanaka na kojima se donose zaključci od presudnog značaja za budući razvoj Unije. Kriza Covid-19, ruska vojna intervencija u Ukrajini i eskalacija izraelsko-palestinskog sukoba takve su promene u Evropi i svetu

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

da je liderima država članica u okviru Evropskog saveta prepušteno da donose odluke čak i za pitanja koja mogu rešiti ministri u Savetu EU, kao, na primer, migracije i azil u okviru Pakta o migracijama. U petogodišnjem ciklusu, nakon izbora za EP, Evropski savet usvaja strateške agende koje predstavljaju političke pravce i prioritete Unije i njenih država članica za budući razvoj Unije i postizanje zajedničkih ciljeva. EP ima indirektan, ali značajan uticaj na rad Evropskog saveta. Od izveštaja koje podnosi predsednik Evropskog saveta, preko plenarnih debata, postavljanja pitanja parlamentaraca do usvajanja rezolucija kao i prava predsednika EP da govori na početku rada Evropskog saveta, samo su neki od oblika međusobne interakcije u pokušajima EP da utiče na rad Evropskog saveta i da uspostavi neku vrstu nadzora nad radom političkih predstavnika država članica. U ovoj konstelaciji važan je budući odnos u institucionalnoj ravnoteži i da li će Unija nastaviti da se kreće ka ponovnom uvođenju konsenzusa i prepustiti donošenje odluka političarima ili će Komisija predlagati, a Savet EU i EP zajedno donositi nadnacionalno zakonodavstvo na način predviđen Osnivačkim ugovorima, bez traženja od Evropskog saveta rešavanje osetljivih i teških pitanja od kojih zavisi budućnost EU.

Zorančo Vasilkov*

The European Council in the institutional framework of the European Union after the Lisbon Treaty

Summary

The European Council is one of the institutions of the European Union which, due to its composition and decision-making methods, has been under intense public scrutiny since the entry into force of the Treaty of Lisbon. As a higher political body of the Union and an institution without legislative competences, since its inception until today, it has evolved into a place where the member states at the highest level agree, negotiate and more often exceed the legal framework in which they should act. Established in the mid-70s of the last century as an institution for political guidance of the future development of the Community, and later of the Union through strategic guidelines and conclusions of the presidents of states and governments, the European Council, during the 15 years of implementation of the Treaty of Lisbon, has grown into an executive body *par excellence*. The political weight of decisions made by

* Faculty of Business and Law, University MB, Belgrade, Serbia.

the European Council, especially in crisis situations, affects the institutional balance, that is, an imbalance that is increasingly leaning towards the decisive role of the politics and interests of member states at the expense of supranational institutions and respect for the rights of the European Union.

Keywords: European Council, institutions of the European Union, institutional framework, competences, political guidelines.

Literatura

Anghel, S. *et al.* Key issues in the European Council: State of play in March 2023, European Parliamentary Research Service, 2023, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740230/EPRS_STU\(2023\)740230_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740230/EPRS_STU(2023)740230_EN.pdf), posećeno: 20. 7. 2024.

Anghel, S., Drachenberg, R. The European Council as COVID-19 crisis manager: A comparison with previous crises, 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/642822/EPRS_BRI\(2020\)642822_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/642822/EPRS_BRI(2020)642822_EN.pdf), posećeno: 10. 7. 2024.

Anghel, S., Drachenberg, R., Torpey, R. European Council conclusions A rolling check-list of commitments to date, Publications Office of the European Union, 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730310/EPRS_STU\(2022\)730310_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730310/EPRS_STU(2022)730310_EN.pdf), posećeno: 15. 7. 2024.

Borchardt, K. *The ABC of EU law*. EU Publications Office, Luxembourg 2017. <https://doi.org/10.2775/902117>

Böttner, R. Special legislative procedures in the Treaties Institutional balance and sincere cooperation, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2022. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/738331/IPOL_STU\(2022\)738331_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/738331/IPOL_STU(2022)738331_EN.pdf), posećeno: 11. 8. 2024.

Drachenberg, R. *et al.* Key issues in the European Council: State of play in September 2023, European Parliamentary Research Service, 2023, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747439/EPRS_STU\(2023\)747439_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747439/EPRS_STU(2023)747439_EN.pdf), posećeno: 20. 7. 2024.

Drachenberg, R. *et al.* Key issues in the European Council: State of play in March 2024, European Parliamentary Research Service, 2024, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/757805/EPRS_STU\(2024\)757805_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/757805/EPRS_STU(2024)757805_EN.pdf), posećeno: 1. 8. 2024.

Drachenberg, R. European Council Leaders' Agenda 2020-21, European Parliamentary Research Service, 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/654192/EPRS_ATA\(2020\)654192_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/654192/EPRS_ATA(2020)654192_EN.pdf), posećeno: 8. 8. 2024.

Drachenberg, R. Interaction between the European Council and the European Parliament – The European Parliament President at European Council meetings, European Parliamentary Research Service, 2024, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/753196/EPRS_BRI\(2024\)753196_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/753196/EPRS_BRI(2024)753196_EN.pdf), posećeno: 1. 8. 2024.

Drachenberg, R., Sabel, M. Interaction between the European Parliament and the European Council, Parliament's plenary debates on European Council conclusions, European Parliamentary Research Service, Brussels 2023. <https://doi.org/10.2861/446528>

European Council, A new strategic agenda for the EU 2019-2024, 2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-strategic-agenda-2019-2024/>, posećeno: 5. 8. 2024.

European Council, Strategic agenda 2024-2029, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>, posećeno: 5. 8. 2024.

Maricut, A. With and Without Supranationalisation: The Post-Lisbon Roles of the European Council and the Council in Justice and Home Affairs Governance, *Journal of European Integration* 38(2016)5, 541-555.

Middelaar, V. L. "The Lisbon Treaty in a Decade of Crises: The EU's New Political Executive", in: *The Lisbon Treaty 10 years on: Success or Failure?* (ed. A. Södersten), Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm 2019, 17-44.

Monar, J. "The AFSJ Two Decades After Tampere: Institutional Balance, Relation to Citizens and Solidarity", in: *20 Year Anniversary of The Tampere Programme Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice* (eds. S. Carrera, D. Curtin, A. Geddes), European University Institute, Florence 2020, 27-38.

Puetter, U. Europe's Deliberative Intergovernmentalism: The Role of the Council and European Council in EU Economic Governance, *Journal of European Public Policy* 19(2021)2, 161-178.

Roos, C. "The Council and European Council in EU Justice and Home Affairs Politics", in: *The Routledge handbook of justice and home affairs research* (eds. R. A. Servent, F. Trauner), Routledge, New York 2018, 421-433.

Vasilkov, Z. *Unutrašnji poslovi i bezbednost u pravu Evropske unije nakon Lisabonskog ugovora*, Zadužbina Andrejević, Beograd 2023.

Wessel, R., Szép, V., The implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the use of Qualified Majority Voting: Towards a more effective Common Foreign and Security Policy?, Publications Office of the European Union, 2022. <https://doi.org/10.2861/244281>

Pravni izvori

Consolidated version of the Treaty on European Union, *Official Journal of the European Union*, C 202/1, 7. 6. 2016.

Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union*, C 202/1, 7. 6. 2016.

PODELA VLASTI I RASPUŠTANJE PARLAMENTA - EVROPSKI NOVITETI**

Sažetak

Koncept podele vlasti, nastao na evropskom kontinentu, je klasičan u ustavnom pravu. Ipak, tokom vekova, predstavničke demokratije u Evropi su se menjale, pa samim tim i sadržina koncepta podele vlasti. Ovo posebno, imajući u vidu pojavu i razvoj političkih stranaka, opet pretežno u Evropi. S obzirom na to, u radu se prvo ukazuje na shvatanja o podeli vlasti, a zatim i na kritička razmišljanja povodom nje.

Zatim, prikazuje se nužna pojava i razvoj političkih stranaka, te njihov uticaj na načelo podele vlasti. Na kraju, radi pravilnijeg shvatanja samog pojma, zaključuje se da je neophodno da se uvaži kako pravna, tako i politička dimenzija podele vlasti, te da se usvoji pojam pravno-politička podela vlasti. U tom smislu se navedena istraživanja primenjuju na institut raspuštanja parlamenta, te se konstatuje i njegovo menjanje na evropskom kontinentu. Naime, ovaj institut više ne služi konačnom rešavanju odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti, već konačnom rešavanju odnosa između pozicije i opozicije.

Ključne reči: podela vlasti, političke stranke, predstavnička demokratija, raspuštanje parlamenta.

* Viši naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, Srbija, e-mail: m.stanic@iup.rs, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8849-7282>

** Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog rada Instituta za uporedno pravo koji finansira Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije prema Ugovoru o realizaciji i finansiranju naučnoistraživačkog rada NIO u 2024. godini (evidencioni broj: 451-03-66/2024-03/200049 od 5. 2. 2024).

I O načelu podele vlasti¹

Ideja podele vlasti je stara, ali istovremeno nezaobilazna i u modernom konstitucionalizmu.² Profesorka Irena Pejić ističe da je u savremeni državama „ideja podele vlasti nastala na osnovu potrebe da se ograniči apsolutna vlast vladara, te da se uspostavi mehanizam efikasne kontrole, provere i nadgledanja izvršne vlasti. Kaže se da je strah od apsolutizma izvršne vlasti dugo predstavljao „motor“ prilikom profilisanja ustavnih sistema koji su bili bazirani na ideji podele vlasti”.³ Konceptija o raspodeli vlasti u modernom smislu, nastala je u Evropi iz pera engleskog mislioca Džona Loka u sedamnaestom veku u njegovom poznatom delu „Dve rasprave o vladi”. Njegova politička filozofija zasnovana na doktrini prirodnog prava i temeljnim načelima liberalizma u sebi sadrži brojne ideje o ograničavanju vlasti. Ove ideje su „prešle” Lamanš, te je njegove koncepcije dalje razvijao francuski politički mislilac i teoretičar Šarl Monteskje u svom, isto tako, čuvenom delu „O duhu zakona”.⁴ Monteskje je, upozoravajući na opasnost jedinstva vlasti, isticao da „kada se zakonodavna i izvršna vlast objedine u istoj osobi ili istom upravnom telu, slobode nema jer postoji bojazan da će taj monarh ili senat donositi tiranske zakone da bi ih izvršavao na tiranski način”. Na tragu toga, slično rezonuje i naš Slobodan Jovanović, tvrdeći da „kad se sve funkcije državne vlasti sjedine u rukama istog čoveka ili istog tela, taj čovek ili to telo postaje svemoćan; vršeći sve funkcije državne vlasti, on je neograničen kao sama ta vlast”.⁵

¹ O promenama načela podele vlasti u savremeno doba autor se bavio u M. Stanić, „Uticaj političkih stranaka na redefinisane koncepta podele vlasti u naše doba”, u: *Tematski zbornik radova Međunarodni naučni skup Dinamika savremenog pravnog poretka* (ur. D. Čelić), Pravni fakultet Univerziteta u Prištini, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Institut za uporedno pravo, Kosovska Mitrovica-Beograd 2024, 157-170.

² M. Đorđević, „Predsednički sistem i prezidencijalizam u Evropi”, u: *Uporednopravni izazovi u savremenom pravu – In memoriam dr Stefan Andonović* (ur. J. Rajić Čalić), Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Beograd-Kragujevac, 2023, 419; V. Mikić, *Pojmovnik evropske ustavnosti*, Beograd 2022, 626-627.

³ I. Pejić, *Parlamentarna vlada: mogućnost ravnoteže u sistemu podele vlasti*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* LV(2016)73, 67-68.

⁴ Prema B. Galić, *Podela vlasti u Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine-ključni princip organizacije vlasti*. Doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Kragujevac 2018, 47-50.

⁵ S. Pajić Šavija, *Ustavni položaj vlade u parlamentarnom sistemu vlasti*, *Poslovne studije* 6(2014)11-12, 245, <https://poslovnestudije.com/arhiva/radovi2014/pajicsavijasandra.pdf>, posećeno: 25. 7. 2024; B. Galić, *op. cit.*, 50.

Građanski ustavi, doneti krajem osamnaestog i početkom devetnaestog veka, proglasili su podelu vlasti kao osnovni princip ustavne države,⁶ kako u Evropi, tako i šire, pošto, na primer, podela vlasti predstavlja i središnju tačku operacionalizacije Ustava SAD.⁷ Stoga, može se zaključiti da u savremeno doba, ovaj princip ima nespornu demokratsku vrednost, kao nezabavljivi element pravne države, vladavine prava i konstitucionalizma, te predstavlja jedan od garanata poštovanja ljudskih sloboda i prava,⁸ vrednosti koje su utkane i u Evropskoj uniji. Drugim rečima, uz pomoć ove teorije ustavno pravo pronalazi racionalno rešenje za međusobno ograničavanje i uravnotežavanje vlasti i sloboda.⁹ Takođe, ono ima i sasvim praktičnu dimenziju, jer državna vlast ne sme da bude oličena u jednom organu, što je potpuno u nesaglasju sa evropskim principima. Tako se državna vlast deli na određene funkcije, kako bi se delatnosti koje imaju istovetna obeležja usmerile ka istom pravnom cilju, te bi tako objedinjene obrazovale jednu funkciju države i na kraju državnu volju. Saglasno broju državnih funkcija, razlikujemo različite teorije o državnim funkcijama. U suštini, zakonodavna, izvršna i sudska su tri osnovne funkcije državne vlasti, koje se najčešće nazivaju vlastima, a njihovo razdvajanje načelo podele vlasti, te se u ovom smislu deoba vlasti posmatra kao deoba funkcija, jedne, jedinstvene državne vlasti.¹⁰ Kada se sve sumira, ovo načelo obezbeđuje da se organizacija i funkcionisanje celokupne državne vlasti vrši od strane različitih nadležnih organa, koji, u okvirima koje pravo određuje, vrše svoje ustavom regulisane državne funkcije, a njihova povezanost je neraskidiva pošto predstavljaju elemente ustavnog sistema jedne države. Drugim rečima, kao apstraktni

⁶ I. Pejić, „Racionalizovani parlamentarizam i ustavna podela vlasti u Srbiji”, u: *Tematski zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu Usklađivanje prava Srbije sa pravom EU* (ur. M. Lazić), Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš 2014, 192.

⁷ N. Dimitrijević, Ideološki osnovi američkog konstitucionalizma, *Politička misao* XXIV(1987)3, 104, <https://core.ac.uk/download/pdf/19543162.pdf>, posećeno: 18. 7. 2024, P. B. Kurland, The Rise and Fall of the “Doctrine” of Separation of Powers, *Michigan Law Review* 85(1986)3, <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2969&context=mlr>, posećeno: 18. 7. 2024.

⁸ G. Budžak, Polupredsednički sistem kao model horizontalne organizacije vlasti, 3, <http://cd.bos.rs/online-citanka-novi-lideri--nove-mogucnosti/uploaded/6.pdf.pdf>, posećeno: 18. 7. 2024; M. Andrun, Raspuštanje parlamenta prema Ustavu Republike Srbije od 2006. godine: neka otvorena pitanja, *Arhiv za pravne i društvene nauke* 118(2023)3, 110.

⁹ B. Galić, *op. cit.*, 57.

¹⁰ Videti više: B. Jović, Odnos zakonodavne i izvršne vlasti-moć parlamenta i odgovornost vlade, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* LVIII(2019)82, 267.

entitet pravnog karaktera, država se zasniva na koordinaciji i saradnji svojih organa.¹¹

II O kritikama načela podele vlasti

Sada već tokom vekova je načelo podele vlasti u teoriji bilo predmet različitih tumačenja,¹² i to od onih koji tvrde da taj princip podrazumeva potpunu organizacionu i funkcionalnu nezavisnost različitih nosilaca državnih funkcija, do onih koji ističu da ovo načelo ne isključuje, već naprotiv, podrazumeva postojanje saradnje između različitih državnih organa, a posebno između zakonodavne i izvršne vlasti.¹³ U praksi je postalo jasno da u svom idealno zamišljenom, teorijskom obliku kako veli Osmanlić „načela jedinstva i podele vlasti nigde nisu mogla biti idealno primenjivana, niti su ikad potpuno napuštena i odbačena od onih idejno-socijalnih i političkih snaga koje su se oko njih svrstavale”,¹⁴ te da u obzir uvek mora da se uzme način vršenja vlasti koji proizilazi iz dominantne institucionalne prakse.¹⁵ U skladu sa tim se sve više i češće klatno pomera na obe strane. Sa jedne strane se tvrdi da je princip podele vlasti izgubio svoju izvornu idejnu komponentu, te je intelektualno „ostario”,¹⁶ jer sve do danas, nije pronađen neki opšteprihvaćeni princip, koji bi omogućio potpunu demokratiju i zaštitu slobode građana.¹⁷ Kaže se i da je nastao u jednoj „statičkoj konstrukciji”, kao odgovor na potrebu u specifičnom trenutku kada se izlazilo iz apsolutne monarhije, a ustavna država još uvek nije bila razvijena. Međutim, promene karaktera predstavničke demokratije, naročito u dvadesetom veku, bile su razlog da se, manje ili više, stapaju funkcije zakonodavne i izvršne vlasti, pa se javila potreba za novim tumačenjem „starog” principa.¹⁸ Inače, ova

¹¹ M. Andrun, *op. cit.*, 110.

¹² Vid. J. Waldron, Separation of powers in thought and practice, *Boston College Law Review* 433(2013)54, <https://dashboard.lira.bc.edu/downloads/8e3a3078-cf2e-4201-9080-e5ae-3c5cb162>, posećeno: 18. 7. 2024.

¹³ Prema S. Pajić Šavija, *op. cit.*, 245.

¹⁴ I. Osmanlić, Parliamentarism and current systems of division of state government, *Univerzitetska misao - časopis za nauku, kulturu i umjetnost* (2022)21, 158, <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/1451-3870/2022/1451-387022211520.pdf>, posećeno: 18. 7. 2024.

¹⁵ I. Pejić (2016), 73.

¹⁶ I. Pejić, Podela vlasti u ustavnom sistemu Srbije: mogućnost ravnoteže, 2018, https://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Irena_Pejic1.pdf, posećeno: 18. 7. 2024.

¹⁷ B. Galić, *op. cit.*, 57.

¹⁸ I. Pejić (2014), 194.

promišljanja nisu novijeg datuma, pošto je još u devetnaestom veku Valter Bedžhot isticao da, iako tradicionalna konstitucionalna teorija kao osnovno obeležje engleskog sistema navodi odvojenost zakonodavne i izvršne vlasti, tajna efikasnosti engleskog ustava upravo ogleda se u postojanju bliske veze, tačnije fuzije između ovih vlasti.¹⁹ U tom smislu se i veli da je politički život bio neumoljiv, te potpuna podela vlasti u Evropi nije zaživela, jer je vlada predstavljala vezu između zakonodavne i izvršne vlasti, što je dovelo do njihovog, gotovo potpunog, političkog jedinstva. Tako se izvorna ideja okrenula u svoju suprotnost, smatrao je Levenštajn, pošto je izvršna vlast postala mnogo važnija od zakonodavne, sa tendencijom da sve državne mere postanu instrument „političke uprave”, a ne kreacija zakonodavne vlasti.²⁰ U skladu sa tim, posve je logično, a imajući u vidu i kolebanje teorije da se, kako naglašava profesor Petrov²¹ „savremeni ustavotvorci još ne snalaze dovoljno u normativnom definisanju izmenjene političke stvarnosti na globalnom i na nacionalnom nivou”.

U međuvremenu su se pojavili oni koji su argumentovano i otvoreno kritikovali ovo načelo navodeći da ono nije bilo u saglasnosti sa društvenom realnošću,²² te da je kontradiktorno. Smatrali su i da je ono pogodno sredstvo za slabljenje vlasti. Kasnije su teoretičari širom evropskog kontinenta, poput Pola Labanda, Georga Jelineka, kao i drugi, državu shvatali kao jednu jedinstvenu celinu, pa su, otuda, smatrali da je i državna vlast jedinstvena i nedeljiva, a podela ne znači ništa drugo nego „rasparčavanje države na više državnih tvorevina”. Svakako, za jedinstvenu vlast su se zalagali i klasici marksizma, koji su u svojim delima i brojnim raspravama ukazivali na to da podela vlasti daje mogućnost za jačanje egzekutive. Karl Marks je ukazivao, pružajući navedenu kritiku da bi poštovanje navedenog načela, u stvari, dovelo do jačanja egzekutive i njene prevlasti, a samim tim i do jačanja birokratije, koja je najuže povezana sa izvršnom vlašću i njenim jačanjem.²³

¹⁹ S. Pajić Šavija, *op. cit.*, 247.

²⁰ Prema I. Pejić (2014), 194.

²¹ V. Petrov, O nekim opštim mestima u poimanju sistema vlasti uopšte i u Republici Srbiji, 2018, 6, https://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Vladan_Petrov3.pdf, posećeno: 18. 7. 2024.

²² Postoje i druge pojave koje unekoliko mogu da menjaju ovo načelo. O tome videti: J. Vučković, Ustavni princip podela vlasti i globalizacija, *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Nišu* LVI(2017)76, 101-123.

²³ Prema i vid. B. Galić, *op. cit.*, 66-68.

Sa druge strane, umerenije zaključuje Petrov²⁴ da, normativno gledano, pode-la vlasti ostaje vrhunska ustavna vrednost i temeljno ustavno načelo, ali njena sadržina, pozicioniranost i dejstvo zaslužuju ozbiljno preispitivanje. Kada se takva gledišta konkretizuju, postoji, pre svega, ono prema kojem bi trebalo da se zadrži izraz „podela vlasti” i da on ima sasvim određeno značenje. Prvo, zato što zakonodavna i izvršna vlast mogu sarađivati samo ako su njihovi nosioci nezavisni jedni od drugih. Drugo, ne postoji uvek, kako kaže Digi, „trajna i prisna saradnja” između tih vlasti, nego i oštra politička borba u režimu stranačke vladavine.²⁵ Takođe, ističe se da je ona [podela vlasti] „pred-uslov za državu zasnovanu na „vladavini prava”, pošto državni organi koji su potčinjeni zakonu ne mogu istovremeno da kreiraju zakon, pošto će, u tom slučaju, nedostajati standard po kojem se meri legalnost postupanja države. Vladavina prava, stoga, pretpostavlja podelu vlasti, iako ove tri vlasti u mnogim zemljama nisu ni *de iure*, ni *de facto* potpuno odvojene.²⁶

No, čini se da je moguće zauzeti i „srednje” stanovište, koje možda najbolje oslikava prirodu podele vlasti. Najpre se valja podsetiti jasne činjenice da je „državna vlast, posmatrana sa gnoseološke tačke gledišta, jedna jedinstvena supstanca koja se efektuira, rekli bismo, različitim ljudskim, misaonim i telesnim radnjama. Sve te radnje, ta delanja ljudi koji vrše državnu vlast, ma kako bila različita, uvek se odnose na nešto što predstavlja jedan totalitet koji se zove volja države, tj. društva/zajednice, ako je u pitanju racionalna država”.²⁷ Zatim, kako bi se izbegle, odnosno bitno smanjile mogućnosti zloupotrebe vlasti, nužno je da državna vlast bude tako podeljena da sve tri vlasti budu samostalne u vršenju svojih ustavnih funkcija, ali i da se uzajamno ograničavaju i kontrolišu. Ukupna državna vlast time ne gubi svojstvo organizacione i funkcionalne celine, već se radi o deobi nadležnosti i funkcija jedinstvene državne vlasti, o podeli rada, primenjenoj na državne organe.²⁸ Kada se tako postave stvari jasno je da se „podela vlasti kao nače-

²⁴ V. Petrov, *op. cit.*, 2.

²⁵ Prema M. Petrović, „Pravna država, podela vlasti i suverenitet”, u: *Pravo i multidisciplinarnost* (ur. S. Knežević, M. Nastić), Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš 2019, 140.

²⁶ M. Dmičić, M. Pilipović, „Moć organa izvršne vlasti i ostvarenje pravne države-normativno i stvarno”, u: *Zbornik radova „Vladavina prava i pravna država u regionu”* (ur. G. Marković), Istočno Sarajevo 2014, 69, https://www.pravni.ues.rs.ba/Download/Zbornik_Vladavina_prava/ZVPPDRI4.pdf, posećeno: 18. 7. 2024.

²⁷ I. Osmanlić, *op. cit.*, 154.

²⁸ M. Dmičić, M. Pilipović, *op. cit.*, 69.

lo organizacije moderne ustavne države, određuje i kao vrsta podele rada primenjena na državnu organizaciju vlasti. Državne funkcije su poverene posebnim državnim organima, koji su specijalizovani za njihovo vršenje. Politički sistem i državna organizacija vlasti time je racionalizovana i učinjena efikasnom”.²⁹

U tom smislu se neki teoretičari opredeljuju za termin raspodela ovlašćenja ili raspodela pravnih funkcija. Naravno, ovde bi trebalo da se naglasi da ni navedeni termini nisu dovoljno precizni, jer oni pokrivaju samo jednu dimenziju načela podele vlasti, te se može kazati da se suština ovog načela najbolje može izraziti terminom raspodela državnih funkcija i međuzavisnost organa državne vlasti.³⁰ Osmanlić naglašava da uvek valja imati na umu da „državna vlast, čak i kad je najidealnije razgraničena po svojoj kvalitativnoj razlikovitosti, kada je njeno vršenje raspodeljeno na posebno organizovane grane, zahteva da se vrši objedinjeno. Jer državi ne vredi volja bez moći da je sprovede, a neće to uspevati ako zataji ma koja grana, ma koji njen organizacioni deo. U tom smislu, princip objedinjenog vršenja podeljene vlasti shvatamo kao prvorazredni političko-demokratski, a ne kao neki puki tehnički princip”.³¹ Dakle, iako se državna vlast deli na više funkcija, mora uvek da postoji „kopča” među njima, jer se u suštini radi o „jednoj” nedeljivoj državnoj vlasti,³² usmerenoj da radi ka jednom cilju, a to je najveća dobrobit države i njenih građana. Deluje nam da je takvo objašnjenje ovog načela najadekvatnije prilagođeno društvenoj realnosti, te da ono, kako je pomenuto predstavlja istovremeno raspodelu državnih funkcija i međuzavisnost organa državne vlasti, dodali bismo, u cilju stvaranja državne volje i ostvarenja njenog pravnog poretka. Ipak, ono što posebno „baca senku” na načelo podele vlasti, idealno zamišljeno pre nekoliko vekova, odnosno njegovu sadržinu, je pojava političkih stranaka³³ i sledstveno tome odnosi pozicije i opozicije. U tom smislu, čini nam se, da je to prisutno u tolikoj meri da zahteva ozbiljno promišljanje o novinama u samom konceptu.

²⁹ G. Budžak, *op. cit.*, 3.

³⁰ Vid. B. Galić, *op. cit.*, 59.

³¹ Vid. I. Osmanlić, *op. cit.*, 154-155.

³² B. Jović, *op. cit.*, 267.

³³ D. J. Levinson, R. H. Pildes, Separation of parties, not powers, *Harvard Law Review* 119(2006)8, 2311-2386.

III Uticaj političkih stranaka na menjanje koncepta podele vlasti

Neophodno je, a imajući u vidu, „puls” savremenog parlamentarnog života, razlikovati njegove dve strane. Razume se, one su povezane. Svakako, radi njegovog pravilnog razumevanja potrebno je obe uzeti u obzir. Jedna je ona formalnopravna, a druga je faktička, možemo je nazvati i politička. Razume se, one jedna na drugu međusobno utiču. Kada je reč o onoj prvoj, formalnopravnoj, ona je vremenski nastala ranije i čini se da je njena svrha u vreme nastanka bila posve drugačija nego u sadašnjosti. Razlog za takvu promenu je i menjanje samog karaktera predstavničke demokratije. U vreme nastanka učenja i principa podele vlasti, on je služio istinskoj podeli vlasti na tri grane ili funkcije, a radi ograničavanja apsolutne vlasti monarha i njegovo svođenje u okvire prava. Međutim, kasnijim opisanim razvojem, došlo se u situaciju da ovo načelo gubi svoju oštrinu po pitanju ograničenja i kontrole, jer su zakonodavna i izvršna vlast počele sve više da „srastaju”, te da bivaju jedno. Od tog momenta ovo načelo se ogleda u tzv. „podeli rada” u okviru „državnog organizma”, te je, posve jasno, da se ono formalnopravno odnosi na podelu funkcija državne vlasti na posebne organe. U tom smislu, jasno je da veoma malo, ako ne i ništa, ostaje od proklamovane podele vlasti u kontekstu kontrole i ograničavanja.

Upravo, čini nam se, da se tada javlja potreba za „umetanjem” nove koncepcije, koja bi trebalo bolje da opiše podelu vlasti u naše doba. Ovo je posebno slučaj s obzirom na ulogu političkih stranaka, tih „točkova pokretača” života i funkcionisanja predstavničkih demokratija. Prema Diveržeu egzekutiva i legislativa, vlada i parlament, samo su fasada, dok u zbilji partija sama vrši vlast. Otuda se, umesto podele, sve više govori o nužnosti deljenja vlasti i o potrebi pronalaženja novih i suptilnijih mehanizama za održavanje ravnoteže u sistemu vlasti.³⁴ Politički okvir za razvoj parlamentarizma u ustavnoj državi udaljio je podelu vlasti od izvorne formule uspostavljene od strane Monteskeja. Odnosi između legislative i egzekutive, posmatrani izvan partijskih relacija, postojali su samo u izvornom konceptu podele vlasti. Karl Levenštajn je smatrao da suštinsko obeležje ovog odnosa leži u bliskoj saradnji i integraciji „legislative i egzekutive u obrazovanju državne volje”.³⁵

³⁴ Prema D. Simović, Uzroci prezidencijalizovanja parlamentarizma i dometi ustavnog inženjeringa u Republici Srbiji, 2018, 5, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Darko_Simovic7.pdf, posećeno: 18. 7. 2024.

³⁵ Prema I. Pejić (2016), 78.

Stoga, podela vlasti se unekoliko menja i postaje pravno-politička, jer uz neizbežan aspekt pravne podele vlasti, nameće se potreba dodavanja i uzimanja u obzir i političke dimenzije. Ponovićemo, pravnu dimenziju sada ne karakterišu ograničenje i kontrola, već podela funkcija. Ograničenje i kontrola prelaze na politički „teren“, koji je takav da ga normativno država ograničava, ali nikako ne može do kraja da ga odredi i reguliše, jer je politička delatnost takva da je po prirodi stvari pravo samo donekle može da odredi i ograniči. Mnogi aspekti koji utiču na politiku i na koje ona utiče se nalaze izvan prava, koje je samo poslednja brana nekim procesima.³⁶ Dakle, tu postoji jedna fina politička igra, političkih aktera u procesu stvaranja državne volje i „odevanja“ političke volje u državnu. Ona se ogleda na terenu mnogoznačnih odnosa između pozicije i opozicije, kao i okviru tih blokova. Tako do političke podele vlasti može dolaziti i u okviru same pozicije, te se i same stranke koje je čine mogu politički ograničavati, kao i imajući u vidu njihove odnose sa strankama iz opozicije. Praktično, tu postoji bezbroj političkih kombinacija, a u zavisnosti od prilika u konkretnoj državi. Pravo tu ima svoju ulogu i ne dozvoljava da, makar u formalnom smislu, dođe do „mešanja“ različitih funkcija državne vlasti. Kada iz tog ugla sagledamo ovu problematiku, deluje nam, da se ukazuje rešenje prilagođeno ustavnom i političkom životu savremenih predstavničkih demokratija.

Sa jedne strane, ovo načelo mora da opstane, jer pravo mora da obavlja svoju društvenu funkciju. U ovom slučaju, ustavno pravo mora kroz ovo načelo, da stvara „poslednju branu“ politici, odnosno bilo čijoj pomisli da vlast, pravno gledano, sjedini. Sa druge strane, moramo i realno da sagledamo političke procese, te u skladu sa njima odredimo sadržinu ovog načela. U pravnom smislu ono znači, kako je opisano, podelu funkcija između različitih državnih organa. U političkom smislu, vlast vrši stranka ili stranke koje je čine, dok opozicija vrši političku i pravnu kontrolu. To ukazuje i na krucijalnu ulogu opozicije u okviru predstavničkih demokratija. Stranke u poziciji, dok vrše vlast, mogu da sprovedu određene političke odluke i najčešće su sve funkcije državne vlasti usmerene ka tome cilju, te od same podele vlasti, onako kako je zamišljena, malo ili ništa ne ostaje, jer stranke koje imaju većinu u parlamentu formiraju i vladu, koja retko gubi poverenje u samom parlamentu, već jedino na izborima. Stoga, na kraju, čini nam se prikladno da probamo da uvedemo nov termin a to je pravno-politička podela vlasti, koji obuhvata oba opisana aspekta i najbolje odražava njenu bit.

³⁶ Vid. M. Stanić, *Političke stranke i poslanički mandat*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2019.

IV Menjanje koncepta podele vlasti i slabljenje parlamenta

Konstatovali smo da su se od ustanovljenja teorije podele vlasti desile „tektonske“ promene u predstavničkim demokratijama. U teoriji je postala opšte mesto konstatacija da su parlamenti izgubili svoju nekadašnju bitnost u odnosu na vladu, te da su postali svojevrsne „pričaonice“. Drugim rečima, odvija se proces koncentracije vlasti u rukama vlade. O težnjama za koncentracijom vlasti u rukama izvršne vlasti u Evropi pisalo se još pre jednog veka.³⁷ Sama evolucija parlamentarnog sistema vlasti je nesumnjivo dovela do izvesnih promena u odnosima između parlamenta i vlade, i to u korist izvršne vlasti.³⁸ Radi se o globalnom procesu jačanja egzekutive na štetu legislative.³⁹ Osnovni uzrok tome je tehnologija procesa donošenja opštih pravnih akata i političkih odluka.⁴⁰ Vlada je najčešće organ koji utvrđuje i aktivno vodi politiku države na nacionalnom, ali i međunarodnom nivou, dok moderni parlamenti predstavljaju brojna glomazna tela koja su pod kontrolom političkih partija i bogatih pojedinaca.⁴¹

Vladan Petrov ističe „da je u praksi modernog parlamentarizma ravnoteža vlasti utopija; ona je više pravna fikcija negoli stvarni odnos. Vlada je, što voljom ustavotvorca, što sticajem prilika, preuzela na sebe vršenje mnogih ovlašćenja koja po prirodi stvari pripadaju parlamentu. Pre bi se moglo reći da danas postoji opasnost od nemoćnog nego od svemoćnog parlamenta“.⁴² Tradicionalno obeležje parlamentarizma razvijeno je do tačke u kojoj je moć parlamenta da razreši vladu skoro sasvim onemogućena ili, bolje reći, slučajna. Odluka o razrešenju vlade je postala eksces, koji se događa u uslovima manjinske vlade ili u slučaju sloma partijske solidarnosti unutar vlade. Tako se došlo do apsurd: parlament ostvaruje kontrolnu funkciju preko parlamentarne većine, čiji je primarni zadatak da održi svoju vladu u mandatu.⁴³ Drugim rečima, savremeni parlamentarizam se ostvaruje kao parlamentarni

³⁷ M. Đorđević, *op. cit.*, 420; S. Pajić Šavija, *op. cit.*, 246.

³⁸ S. Pajić Šavija, *Raspuštanje parlamenta u ustavima evropskog parlamentarizma*, CIVITAS MMXIII(2013)5, 249.

³⁹ S. Orlović, *Načelo podele vlasti u ustavnom razvoju Srbije*, Beograd 2008, 171.

⁴⁰ S. Sokol, *Polupredsednički sustav i parlamentarizam*, *Politička misao: časopis za politologiju* XXIX(1992)3, 16.

⁴¹ Prema M. Andrun, *op. cit.*, 113.

⁴² Prema S. Pajić Šavija (2013), 250.

⁴³ Prema I. Pejić (2016), 79-80.

sistem poremećene ravnoteže u korist izvršne vlasti.⁴⁴ Ovaj proces se pravda mogućnošću izvršne vlasti da efikasno predviđa i stvara racionalne politike, pa se parlament svodi na telo koje je tu da to samo podrži.⁴⁵ Vlada je operativniji i konstruktivniji organ od parlamenta, pa se u njoj i odluke brže donose i konsenzus mnogo lakše postiže. Zbog toga i postoji većina u parlamentu koja „slepo“ podržava izabranu vladu, „prepuštajući“ kontrolu vlade parlamentarnoj opoziciji i javnom mnjenju. Vlada je ovakav svoj položaj znački stvorila, a potom i iskoristila, preuzimajući zakonodavnu inicijativu od parlamenta, što je i dovelo do toga da parlament najčešće donosi zakone na osnovu vladinih predloga.⁴⁶ Nakon konstatacije stanja, postavlja se pitanje, šta je uzrokovalo opisani razvoj? Uzrok tog promenjenog odnosa legislative i egzekutive je već opisana sve važnija uloga političkih partija u izbornom procesu,⁴⁷ koja je uzrokovala „atrofiju“ parlamenta.⁴⁸

V Raspuštanje parlamenta i podela vlasti

Raspuštanje parlamenta se u teoriji „lakonski“ definiše kao odluka kojom se okončava trajanje jednog saziva parlamenta pre isteka mandata na koji je izabran.⁴⁹ Njegovi zameci se mogu naći još u Srednjem veku.⁵⁰ Valja na početku istaći da, u naše vreme, ovaj institut ima duboku političku konotaciju, te njegova primena, posledično, prati različita pravila političke igre unutar različitih sistema vlasti.⁵¹

⁴⁴ S. Sokol, *op. cit.*, 8.

⁴⁵ D. Prlja, D. Savović, D. Savović, „Odnos izvršne vlasti i šefa države u parlamentarnim sistemima“, u: *Constitutio Lex superior: sećanje na profesora Pavla Nikolića* (ur. O. Nikolić, V. Čolović), Institut za uporedno pravo, Beograd 2021, 241.

⁴⁶ B. Jović, *op. cit.*, 271.

⁴⁷ S. Pajić Šavija (2013), 249.

⁴⁸ I. Pejić (2016), 79-80.

⁴⁹ P. Šturanović, Raspuštanje parlamenta kao instrument ostvarivanja ravnoteže između zakonodavne i izvršne vlasti u parlamentarnom sistemu, *Pravni zbornik časopis za pravnu teoriju i praksu* (2022)1, 142, https://www.upcg.me/_files/ugd/a2fa44_2ffc277ea93d4a-45aa1234fd3ff7c90e.pdf, posećeno: 19. 7. 2024.

⁵⁰ E. Blummer, *Dissolution of Parliament, International IDEA Constitution-Building Primer* 16, 2nd ed., International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Stockholm 2017, 6, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/dissolution-of-parliament-primer.pdf>, posećeno: 19. 7. 2024.

⁵¹ S. P. Orlović, N. N. Rajić, Raspuštanje parlamenta - vršenje ili zloupotreba ustavnih ovlašćenja, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 52(2018)4, 1549; P. Šturanović, *op. cit.*, 144-145.

U nauci ustavnog prava obično se pravi razlika između dve vrste raspuštanja. Jedno je ono do kojeg dolazi odlukom egzekutive, a drugo je ono do kojeg dolazi po sili ustava (*ex constitutione*). Prva vrsta je raspuštanje u pravom smislu reči, pošto se tu radi o mehanizmu za rešavanje sukoba između vlade i skupštine. Druga vrsta podrazumeva da parlamentu pre vremena prestaje mandat usled nastupanja okolnosti koje su ustavom izričito predviđene. Sami razlozi za raspuštanje parlamenta mogu biti precizno navedeni u ustavu, u smislu nastupanja tačno određenih okolnosti. No, isto tako, u komparativnoj ustavnosti razlozi raspuštanja parlamenta mogu biti navedeni uopšteno i neodređeno, odnosno da i ne budu navedeni.⁵² Uporednopravno ređe, ali takođe, postoji i raspuštanje do kojeg dolazi voljom samog parlamenta.⁵³

Trebalo bi da se istakne, da iako predstavlja suštinsko obeležje parlamentarizma,⁵⁴ postoje neki sistemi u Evropi u okviru kojih je raspuštanje ustavom zabranjeno. Primera radi, norveški Ustav ne dozvoljava prevremeno raspuštanje Stortinga, norveškog parlamenta. Ipak, takvi slučajevi su raritetni.⁵⁵ Kada je reč o organu izvršne vlasti koji ima nadležnost da raspusti parlament, jasno je da se ta konkretna rešenja razlikuju među državama, te da najčešće pripada šefu države ili vladi, pa u tom smislu postoje i izvesna preklapanja.⁵⁶ Najčešći slučaj jeste da odluku o raspuštanju parlamenta donosi šef države na predlog vlade, ali ima ustavnih sistema, poput Francuske, u kojima odluka o raspuštanju parlamenta predstavlja samostalni akt šefa države. U komparativnoj ustavnosti se znatno ređe pronalazi rešenje prema kojem odluku o raspuštanju parlamenta donosi sama vlada.⁵⁷ Inače, kada je ovlašćenje šefa države da raspusti parlament samostalne prirode, on to može učiniti uvek kada smatra da je to neophodno, iz bilo kojih pobuda i motiva, legitimnih i nelegitimnih

⁵² D. P. Golić, Ustavnopravni položaj predsednika Republike Srpske u svetlu uporednog prava, *Strani pravni život* LXV(2021)2, 240; M. Pilipović, Uloga i raspuštanja parlamenta u zemljama regiona, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* 58(2019)82, 223-224; P. Šturanović, *op. cit.*, 43; D. Golić, Predsednik Republike na razmeđu parlamentarnog i polupredsedničkog sistema, *Kultura polisa* 18(2021)2, 105-122, <https://kpolisa.com/index.php/kp/article/view/87/77>, posećeno: 20. 7. 2024.

⁵³ P. Šturanović, *op. cit.*, 142.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ K. Strøm, S. M. Swindle, Strategic parliamentary dissolution, *American Political Science Review* 96(2002)3, 576; P. Šturanović, *op. cit.*, 142.

⁵⁶ M. Andrun, *op. cit.*, 113.

⁵⁷ M. Pilipović, *op. cit.*, 223; K. Strøm, S. M. Swindle, *op. cit.*, 576.

razloga, a čak nekada i bez razloga. Često će to činiti u situaciji nepodudaranja predsedničke i parlamentarne većine, tj. u slučaju postojanja tzv. kohabitacije, jer tada šef države želi da ukaže narodu da je politika koju zastupa parlamentarna većina, a koja je suprotna njegovoj politici, neadekvatna i loša za državu iz određenih razloga. U ovoj situaciji predsednik dëla na način da raspušta parlament u nameri da na narednim izborima obezbedi parlamentarnu većinu koja će mu odgovarati u političkom smislu.⁵⁸

Prema klasičnoj teoriji, raspuštanje parlamenta određuje se kao instrument koji služi otklanjanju spora između izvršne i zakonodavne vlasti,⁵⁹ odnosno kao konstitutivni element parlamentarnog sistema vlasti bez kojeg on ne bi mogao da postoji i pravilno funkcionise.⁶⁰ Rečima profesorke Irene Pejić, „raspuštanje parlamenta predstavlja jedan od ključnih elemenata u održavanju ravnoteže u parlamentarnom sistemu”. Profesor Ratko Marković smatra da je ono „klasično ovlašćenje vlade (šefa države) u parlamentarnom sistemu kojim se disciplinuje parlament, kojem je pandan odgovornost vlade i ministarska odgovornost pred parlamentom, kojim parlament kontroliše vladu i ministre”. Profesorka Pajvančić zaključuje da eventualni sukob između vlade i parlamenta, dakle, može dovesti do raspuštanja parlamenta pri čemu će birači i javnost imati ulogu sudije izražavajući svoj stav na novim izborima, što povlači za sobom raspisivanje izbora za novi sastav parlamenta.⁶¹ U okviru učenja o raspuštanju, a kada je reč o parlamentarnom sistemu vlasti, postoje dva shvatanja o odnosu parlamenta i vlade. Sa jedne strane, pristalice monističkog shvatanja ističu da je suštinsko obeležje parlamentarizma politički odgovorna vlada. U okviru ovog učenja se naglašava odgovornost vlade pred parlamentom i nesumnjivo, na taj način se priznaje izvesna prevlast parlamenta u odnosu na izvršnu vlast. Sa druge strane, dualisti tvrde da je suština parlamentarnog sistema u uspostavljanju ravnoteže vlasti. Stoga, pravo vlade na raspuštanje parlamenta, nasuprot političkoj odgovornosti vlade pred parlamentom, upravo obezbeđuje ravnotežu dve funkcije državne vlasti.⁶² Ono [raspuštanje parlamenta] ne postoji jedino u okviru parlamentarnog sistema vlasti, već i u polupredsedničkom sistemu vlasti. Specifičnost raspuštanja

⁵⁸ M. Andrun, *op. cit.*, 114.

⁵⁹ S. P. Orlović, N. N. Rajić, *op. cit.*, 1547.

⁶⁰ M. Andrun, *op. cit.*, 110.

⁶¹ Sve navedeno prema M. Pilipović, *op. cit.*, 223.

⁶² *Ibid.*, 221.

parlamenta u okviru ovog sistema se ogleda u tome što ono nije uslovljeno činjenicom da je vlada izgubila poverenje parlamentarne većine. Ovde, pak, šef države može da raspusti parlament čak i ukoliko vlada ima većinu u parlamentu, a pitanje poverenja se ne postavlja. Dakle, za razliku od tradicionalnog parlamentarnog sistema, gde se raspuštanje parlamenta pojavljuje kao sredstvo kojim se obezbeđuje ravnoteža između egzekutive i legislative, ovde se raspuštanju pristupa u slučaju postojanja sukoba između različitih nosilaca bicefalne izvršne vlasti.⁶³

No, sama promena funkcionisanja predstavničkih demokratija je usloвила unekoliko drugačija shvatanja u odnosu na klasična stanovišta, pa se veli da današnji ustavotvorci smišljaju ovlašćenja za raspuštanje kako bi omogućili političarima izlaz ili odstupnicu iz zastoja u odlučivanju, osramoćenim liderima povlačenje, ili kako bi dozvolili konsultacije sa biračima o hitnim i nepredviđenim pitanjima koja se mogu pojaviti u životu države.⁶⁴ U skladu sa tim, profesor Vladan Petrov ističe da se „uloga raspuštanja parlamenta ne svodi isključivo na otklanjanje sukoba između vlade i parlamenta. Pitanje raspuštanja parlamenta postavlja se i kad parlament izgubi podršku biračkog tela. Tada raspuštanje nije odbrambeno sredstvo vlade u odnosu na parlament, jer ova dva činioca ne moraju biti u sukobu. U sukobu su narod i njegovo predstavništvo (...) tu se raspuštanje parlamenta ukazuje kao najefikasnije sredstvo da se suvereni narod i njegovo predstavništvo dovedu u sklad”.⁶⁵ U vezi sa tim, a nasuprot klasičnoj teoriji, koja raspuštanje parlamenta usko vezuje za parlamentarni sistem, pristalice funkcionalističkog pristupa stavljaju ovaj institut u društveno-politički kontekst i objašnjavaju ga primenom tzv. funkcionalne teorije, naglašavajući ulogu političkih stranaka u ustavnom sistemu i njihov uticaj na ustavne institucije uopšte. Uvažavajući ustavno-političku stvarnost, pristalice ove teorije smatraju da sporovi koji treba da se reše primenom instituta raspuštanja parlamenta nisu sporovi između zakonodavne i izvršne vlasti, već sporovi nastali između stranaka koje tvore vladajuću većinu. Raspuštanje jeste mehanizam povratnog uticaja izvršne vlasti, ali je i mehanizam čija se primena ne može izopštiti iz konkretnog institucionalnog okruženja unutar kojeg političke stranke deluju. Kao ustavni mehanizam, njegova primena je skopčana sa ustavnom stvarnošću čiji supstrat čine politički procesi. Otuda apstraktne kategorije izvršne i zakonodavne vlasti bi trebalo

⁶³ S. Pajić Šavija (2013), 255; P. Šturanović, *op. cit.*, 145.

⁶⁴ K. Strøm, S. M. Swindle, *op. cit.*, 578.

⁶⁵ Prema, M. Pilipović, *op. cit.*, 223.

da se dopune konkretnim društveno-političkim kontekstom kao i činjenicom da u modernoj državi uloga političkih partija „predstavlja vezivno tkivo normativne konstrukcije ustava”.⁶⁶ Praktično, u tom slučaju imamo raspuštanje, koje je taktičko po svojoj prirodi i kojim se rešavaju složeni odnosi političke igre u nekoj državi. Pitanje je, da li je ovakvo raspuštanje dopušteno, tj. da li se ono može na neki način staviti pod normativnu kontrolu?

VI Taktičko raspuštanje parlamenta

Ukoliko pogledamo i uporedno, videćemo da ovo pitanje nije samo teorijskog karaktera. Ono je svoje ishodište u dva navrata našlo u praksi nemačkog Saveznog ustavnog suda.⁶⁷ U toj zemlji imamo dve potencijalne situacije, a kada je reč o raspuštanju. Prva, u kojoj savezni kancelar zaista traži poverenje Bundestaga, te se ona naziva pozitivnim ili istinskim predlogom za glasanje o poverenju. Druga, svakako, pravno složenija je u vezi sa takozvanim negativnim ili lažnim predlogom za glasanje o poverenju. U tom slučaju kancelar planira da mu se izglasa nepoverenje kako bi omogućio saveznom predsedniku da raspusti Bundestag, što se u istoriji desilo tri puta: 1972. godine kada je kancelar bio Vili Brant, 1982. godine u vreme Helmuta Kola i relativno nedavno, 2005. godine, u vreme mandata Gerharda Šredera.⁶⁸

Pravno pitanje koje je u dva slučaja iskrslo pred Saveznim ustavnim sudom bilo je da li pomenute odredbe Osnovnog zakona mogu poslužiti kancelaru, koji je inače podržan stabilnom većinom u parlamentu, za svojevrsan politički manevar? Drugim rečima, bilo je nejasno da li je intencija ustavotvorca bila da kancelar može, sa osloncem na odredbe Osnovnog zakona, „namerno” da izgubi poverenje u parlamentu kako bi izdejstvovao njegovo raspuštanje i posledično raspisivanje vanrednih parlamentarnih izbora. Radilo se o tzv. Organskom sporu pred Saveznim ustavnim sudom kojem su se poslanici Bundestaga 1982. godine i 2005. godine obratili i istakli povredu svojih ustavnih prava, zbog neustavnog raspuštanja parlamenta i skraćivanja njihovih mandata.⁶⁹ Sud je po prvi put u svojoj odluci iz 1983. godine postavio proceduralne i materijalne uslove za raspuštanje parlamenta u skladu sa članom 68.

⁶⁶ Prema S. P. Orlović, N. N. Rajić, *op. cit.*, 1548; M. Pilipović, *op. cit.*, 225.

⁶⁷ S. P. Orlović, N. N. Rajić, *op. cit.*, 1546.

⁶⁸ U. Heckötter, C. Spielmann, Schröder's Dissolution of the Bundestag Approved An Expression of Faith in the German Public, *European Constitutional Law Review* 2(2006)1, 8.

⁶⁹ S. P. Orlović, N. N. Rajić, *op. cit.*, 1550.

Osnovnog zakona.⁷⁰ Ovi uslovi su potvrđeni i precizirani u odluci iz 2005. godine.⁷¹ Pre odluke Ustavnog suda iz 1983. godine nije bilo jasno da li je negativan predlog za izglasavanje poverenja uopšte prihvatljiv, niti pod kojim okolnostima je saveznom kancelaru dozvoljeno da zatraži glasanje o poverenju? Sud je odgovorio na oba pitanja. Prema mišljenju Suda, formulacija člana 68. Osnovnog zakona ne implicira da je negativan predlog za glasanje o poverenju neprihvatljiv.⁷²

Inače, tzv. Organski spor (nem. *Organstreit*) je u teoriji kritikovan kao najosetljivija tačka u celokupnoj strukturi ustavnosudske nadležnosti, jer arbitrirajući u sporu između najviših državnih organa, Sud ima težak zadatak da izdvoji pravna pitanja iz političkog konflikta iz kojeg ona izviru. Sud se, u tom smislu, vršeći ovu nadležnost, kreće po izuzetno tankoj granici koja razdvaja dopušteno ustavnosudsko delovanje od ustavnosudskog aktivizma. Međutim, indikativno je to što je Ustavni sud na izvestan način ipak zašao u domen političkog odlučivanja utvrđujući „nepisani” materijalnopravni element dopuštenosti primene člana 68. Osnovnog zakona, te je utvrdio da je materijalnopravni uslov za raspuštanje parlamenta saglasno članu 68. Osnovnog zakona postojanje političke krize koja onemogućava kancelara da dalje vodi politiku.⁷³ Sud je u svojoj odluci od 25. avgusta 2005. ponovo morao da se pozabavi pitanjem da li je ispunjen uslov postojanja političke krize i zaključio da relevantne činjenice na kojima je kancelar zasnovao svoju procenu nisu mogle biti sudski utvrđene, te da je odlučujuća bila samo izjava saveznog kancelara. Praktično, Sud objašnjava da politički proces i njegova opravdanost ne može da bude istražena u sudskom postupku, jer bi u suprotnom bila narušena sloboda političkog delovanja.⁷⁴ Preciznije, jedini kriterijumi za kontrolu od strane Suda su odredbe saveznog Ustava, te je time Sud priznao da nema kapacitete i nadležnosti da utvrđuje opravdanost određenih taktičkih, političkih poteza, jer same odredbe Osnovnog zakona teško da pružaju suštinske standarde za ocenu političkog procesa, već samo sazdavaju proceduralni okvir za raspuštanje⁷⁵ i to je jedino

⁷⁰ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 16. Februar 1983 - 2 BvE 1/83 -, Rn. 1-365, https://www.bverfg.de/e/es19830216_2bve000183.html

⁷¹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 25. August 2005 - 2 BvE 4/05 -, Rn. 1-243, https://www.bverfg.de/e/es20050825_2bve000405.html

⁷² U. Heckötter, C. Spielmann, *op. cit.*, 9.

⁷³ S. P. Orlović, N. N. Rajić, *op. cit.*, 1551.

⁷⁴ U. Heckötter, C. Spielmann, *op. cit.*, 12-13.

⁷⁵ *Ibid.*, 15-16.

„polje” koje Sud može nesumnjivo da ocenjuje, dok je političkim pitanjima jedino nadležan da odlučuje kancelar, a ne Savezni ustavni sud.⁷⁶

VII Zaključak

Jasno je da su pojedina načela nastala pre nekoliko vekova opstala, ali sa izmenjenim značenjem. Takvo je i načelo podele vlasti, nastalo na evropskom kontinentu, kao sredstvo ograničenja apsolutne moći vladara, a prilikom stvaranja modernih država. Ono je nakon vekova, a usled promene predstavničkih demokratija i pojave političkih stranaka, promenilo svoj sadržaj. Naime, podela vlasti se unekoliko menja i postaje pravno-politička, jer uz neizbežan aspekt pravne podele vlasti, nameće se potreba dodavanja i uzimanja u obzir i političke dimenzije. U političkom smislu, vlast vrši stranka ili stranke koje je čine, dok opozicija vrši političku i pravnu kontrolu. To ukazuje i na ključnu ulogu opozicije u okviru predstavničkih demokratija. Stranke u poziciji, dok vrše vlast, mogu da sprovedu određene političke odluke i najčešće su sve funkcije državne vlasti usmerene ka tome cilju, te od same podele vlasti, onako kako je zamišljena, malo ili ništa ne ostaje, jer stranke koje imaju većinu u parlamentu formiraju i vladu, koja retko gubi poverenje u samom parlamentu, već jedino na izborima. Ovakav razvoj je „ostavio posledice” i na pitanje raspuštanja parlamenta. Imajući to u vidu, zaključuje se da ovaj institut ne služi samo regulisanju „napetosti” između legislative i egzekutive, već, pre svega, regulisanju „napetosti” između pozicije i opozicije.

Miloš Stanić*

Separation of powers and dissolution of parliament – the European novelties

Summary

As a matter of fact, the concept of separation of powers, which originated on the European continent, is classic in constitutional law. Nevertheless, over the centuries, representative democracies in Europe have changed, as well as the

⁷⁶ S. Apel, C. Körber, T. Wihl, The Decision of the German Federal Constitutional Court of 25 August 2005 Regarding the Dissolution of the National Parliament, *German Law Journal* 6(2005)9, 1247-1248.

* Senior Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade, Serbia.

content of the concept of separation of powers. This is especially so, bearing in mind the emergence and development of political parties, again predominantly in Europe. With this in mind, the paper first discusses understandings of power division, followed by critical ideas on it. Next, the necessary emergence and development of political parties and their influence on the principle of separation of powers are shown. In the end, for the sake of a more correct understanding of the term itself, it is concluded that it is necessary to take into account both the legal and political dimensions of the separation of powers, and to adopt the concept of legal-political separation of powers. In this sense, the mentioned research is applied to the institution of dissolution of the parliament, and its change is noted as well. Namely, conclusion is that this institute no longer serves the final resolution of the relationship between the legislative and executive authorities, but the final resolution of the relationship between the position and the opposition.

Keywords: separation of powers, political parties, representative democracy, dissolution of parliament.

Literatura

Andrun, M. Raspuštanje parlamenta prema Ustavu Republike Srbije od 2006. godine: neka otvorena pitanja, *Arhiv za pravne i društvene nauke* 118(2023)3, 109-132. <https://doi.org/10.5937/adpn2303099A>

Apel, S., Körber, C., Wihl, T. The Decision of the German Federal Constitutional Court of 25 August 2005 Regarding the Dissolution of the National Parliament, *German Law Journal* 6(2005)9, 1243-1254. <https://doi.org/10.1017/S2071832200014279>

Blummer, E. *Dissolution of Parliament, International IDEA Constitution-Building Primer* 16, 2nd ed., International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Stockholm 2017, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/dissolution-of-parliament-primer.pdf>, posećeno: 19. 7. 2024.

Budžak, G. Polupredsednički sistem kao model horizontalne organizacije vlasti, <http://cd.bos.rs/online-citanka-novi-lideri--nove-mogucnosti/uploaded/6.pdf>, posećeno: 18. 7. 2024.

Dimitrijević, N. Ideološki osnovi američkog konstitucionalizma, *Politička misao* XXIV(1987)3, 95-110, <https://core.ac.uk/download/pdf/19543162.pdf>, posećeno: 18. 7. 2024.

Dmičić, M., Pilipović, M. „Moć organa izvršne vlasti i ostvarenje pravne države-normativno i stvarno“, u: *Zbornik radova "Vladavina prava i pravna država u regionu"* (ur. G. Marković), Istočno Sarajevo 2014, 63-87, https://www.pravni.ues.rs.ba/Download/Zbornik_Vladavina_prava/ZVPPDRI4.pdf, posećeno: 18. 7. 2024.

Dorđević, M. „Predsednički sistem i prezidencijalizam u Evropi“, u: *Uporednopravni izazovi u savremenom pravu – In memoriam dr Stefan Andonović* (ur. J. Rajić Čalić), Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Beograd-Kragujevac 2023, 417-433. https://doi.org/10.56461/ZR_23.SA.UPIISP_MD2

Galić, B. *Podela vlasti u Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine-ključni princip organizacije vlasti*. Doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Kragujevac 2018.

Golić, D. P. Ustavnopravni položaj predsednika Republike Srpske u svetlu uporednog prava, *Strani pravni život* LXV(2021)2, 231-247. <https://doi.org/10.5937/spz65-31015>

Golić, D. Predsednik Republike na razmeđu parlamentarnog i polupredsedničkog sistema, *Kultura polisa* 18(2021)2, 105-122, <https://kpolisa.com/index.php/kp/article/view/87/77>, <https://doi.org/10.51738/Kpolisa2021.18.2p.1.08>, posećeno: 20. 7. 2024.

Heckötter, U., Spielmann, C. Schröder's Dissolution of the Bundestag Approved An Expression of Faith in the German Public, *European Constitutional Law Review* 2(2006)1, 5-20. <https://doi.org/10.1017/S1574019606000058>

Jović, B. Odnos zakonodavne i izvršne vlasti-moć parlamenta i odgovornost vlade, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* LVIII(2019)82, 265-282. <https://doi.org/10.5937/zrpfni1982265J>

Kurland, P. B. The Rise and Fall of the "Doctrine" of Separation of Powers, *Michigan Law Review* 85(1986)3, 592-613, <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2969&context=mlr>, posećeno: 18. 7. 2024.

Levinson, D. J., Pildes, R. H. Separation of parties, not powers, *Harvard Law Review* 119(2006)8, 2311-2386.

Mikić, V. *Pojmovnik evropske ustavnosti*, Beograd 2022.

Orlović, S. P., Rajić, N. N. Raspuštanje parlamenta-vršenje ili zloupotreba ustavnih ovlašćenja, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 52(2018)4, 1545-1557. <https://doi.org/10.5937/zrpfns52-20442>

Orlović, S., *Načelo podele vlasti u ustavnom razvoju Srbije*, Beograd 2008.

Osmanlić, I. Parliamentarism and current systems of division of state government, *Univerzitetska misao - časopis za nauku, kulturu i umjetnost* (2022)21, 152-163, <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/1451-3870/2022/1451-38702221152O.pdf>, <https://doi.org/10.5937/univmis2221152O>, posećeno: 18. 7. 2024.

Pajić Šavija, S. Raspuštanje parlamenta u ustavima evropskog parlamentarizma, *CIVITAS* MMXIII(2013)5, 246-261.

Pajić Šavija, S. Ustavni položaj vlade u parlamentarnom sistemu vlasti, *Poslovne studije* 6(2014)11-12, 243-269, <https://poslovnestudije.com/arhiva/radovi2014/pajicsavijasandra.pdf>, posećeno: 25. 7. 2024.

Pejić, I. „Racionalizovani parlamentarizam i ustavna podela vlasti u Srbiji“, u: *Tematski zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu Usklađivanje prava Srbije sa pravom EU* (ur. M. Lazić), Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš 2014, 191-207.

Pejić, I. Parlamentarna vlada: mogućnost ravnoteže u sistemu podele vlasti, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* LV(2016)73, 67-85, <https://doi.org/10.5937/zrpfni1673067P>

Pejić, I. Podela vlasti u ustavnom sistemu Srbije: mogućnost ravnoteže, 2018, https://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Irena_Pejic1.pdf, posećeno: 18. 7. 2024.

Petrov, V. O nekim opštim mestima u poimanju sistema vlasti uopšte i u Republici Srbiji, 2018, https://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Vladan_Petrov3.pdf, posećeno: 18. 7. 2024.

Petrović, M. „Pravna država, podela vlasti i suverenitet“, u: *Pravo i multidisciplinarnost* (ur. S. Knežević, M. Nastić), Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš 2019, 133-150.

Pilipović, M. Uloga i raspuštanja parlamenta u zemljama regiona, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* 58(2019)82, 219-243.

Prlja, D., Savović, D., Savović, D. „Odnos izvršne vlasti i šefa države u parlamentarnim sistemima“, u: *Constitutio Lex superior: sećanje na profesora Pavla Nikolića* (ur. O. Nikolić, V. Čolović), Institut za uporedno pravo, Beograd 2021, 235-252.

Simović, D. Uzroci prezidencijalizovanja parlamentarizma i dometi ustavnog inženjeringa u Republici Srbiji, 2018, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Darko_Simovic7.pdf, posećeno: 18. 7. 2024.

Sokol, S. Polupredsjednički sustav i parlamentarizam, *Politička misao: časopis za politologiju* XXIX(1992)3, 4-17.

Stanić, M. „Uticaj političkih stranaka na redefinisane koncepta podele vlasti u naše doba“, u: *Tematski zbornik radova Međunarodni naučni skup Dinamika savremenog pravnog poretka* (ur. D. Čelić), Pravni fakultet Univerziteta u Prištini, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Institut za uporedno pravo, Kosovska Mitrovica-Beograd 2024, 157-170.

Stanić, M. *Političke stranke i poslanički mandat*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2019.

Strøm, K., Swindle, S. M. Strategic parliamentary dissolution, *American Political Science Review* 96(2002)3, 575-591.

Šturanović, P. Raspuštanje parlamenta kao instrument ostvarivanja ravnoteže između zakonodavne i izvršne vlasti u parlamentarnom sistemu, *Pravni zbornik časopis za pravnu teoriju i praksu* (2022)1, 139-155, https://www.upcg.me/_files/ugd/a2fa44_2ffc277ea93d4a45aa1234fd3ff7c90e.pdf, posećeno: 19. 7. 2024.

Vučković, J. Ustavni princip podele vlasti i globalizacija, *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Nišu* LVI(2017)76, 101-123, <http://160.99.61.8/files/zbornik/sadrzaj/zbornici/z76/07z76.pdf>, posećeno: 18. 7. 2024.

Waldron, J. Separation of powers in thought and practice, *Boston College Law Review* 433(2013)54, 433-468, <https://dashboard.lira.bc.edu/download-s/8e3a3078-cf2e-4201-9080-e5ae3c5cb162>, posećeno: 18. 7. 2024.

Sudska praksa

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 16. Februar 1983 - 2 BvE 1/83 -, Rn. 1-365, https://www.bverfg.de/e/es19830216_2bve000183.html

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 25. August 2005 - 2 BvE 4/05 -, Rn. 1-243, https://www.bverfg.de/e/es20050825_2bve000405.html

EU APPROACH TOWARDS VIOLENCE AGAINST WOMEN AND DOMESTIC VIOLENCE – NEW EU DIRECTIVE**

Abstract

European Union (EU) approach towards violence against women and domestic violence is analyzed through interconnection with principles of gender equality and nondiscrimination. The combination of gender-based discrimination and gender inequality with other forms of discrimination (economic, political, etc.) very often result in specific forms of violence against women. EU acceded the Istanbul Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence of the Council of Europe in June 2023, which was spiritus movens for the adoption of the new EU Directive in this field. Achievements and shortcomings of this Directive are presented, as well as its significance within existing relevant EU primary and secondary legislation. New legislation criminalizes the following offences across the EU: female genital mutilation, forced marriage, non-consensual sharing of intimate images, cyber stalking, cyber harassment and cyber incitement to hatred or violence. However, criminalization of rape is lacking due to the absence of agreement of the constitutional element of sexual consent. Instead, prevention of rape and raising awareness of the importance of central role of consent are included. Taking into account the problem of secondary victimization, the Directive regulates rules on the measures of assistance and protection to victims that are to be secured by Member States, who are obliged to implement Directive in three years period. Directive gains special significance when taking into account relevant official data on violence against women in the EU. This Directive is to be considered the step forward in the direction of realization of gender equality de facto.

Keywords: EU, directive, violence against women, gender equality.

* Full professor, Research Fellow, Institute of Comparative Law, Serbia, e-mail: g.gasmi@iup.rs,
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6666-5692>

** This paper is a result of the research conducted at the Institute of Comparative Law financed by the Ministry of Science, Technological Development and Innovation of the Republic of Serbia under the Contract on realisation and financing of scientific research of SRO in 2024 registered under no. 451-03-66/2024-03/200049.

I Introduction

The combination of gender-based discrimination and gender inequality with other forms of discrimination (economic, political, etc.) very often results in specific forms of violence against women. Consequently, gender equality is inextricably linked with the fight against violence against women and domestic violence, being basic framework. Domestic violence is a form of violence against women as it disproportionately affects women. It occurs in the family or domestic unit, irrespective of biological or legal family ties, either between intimate partners or between other family members.

The primary legislation of the European Union (EU) lays the foundation for the adoption of secondary legislation, in the form of provisions of Art. 2. EU Treaty from Lisbon (2009) in which the equality of women and men is included in the values on which the Union rests. Violence against women and domestic violence can affect numerous of the fundamental rights enshrined in the Charter of Fundamental Rights of the European Union. These rights include the right to human dignity (Article 1), the right to life (Article 2), the prohibition of torture and inhuman or degrading treatment (Article 4), the right to freedom from discrimination, including on the grounds of sex (Article 21) and the right to access justice (Article 47).

Many authors consider that the defining of EU values, along with the legally binding EU Charter of Fundamental Rights (Article 6 of the EU Treaty), represents a particular contribution of the Lisbon Treaty on the EU and that the stated values are part of the very essence of the EU.¹ In addition, in Art. 3 it was proclaimed that the EU will promote the equality of women and men and that the goal of the EU is to promote the equality of women and men in all its activities. Besides, in Article 10 of the Treaty on the Functioning of the EU, it is stipulated that the EU, in defining and implementing policies and activities, is focused on the fight against discrimination based on gender, among other things.²

The EU's determination to fight discrimination based on gender is expressed in the powers of the Council of Ministers and the European Parliament to adopt anti-discriminatory measures at the EU level. According to the Art. 19 of the Treaty on the functioning of the EU the Council may, without prejudice

¹ J. C. Piris, *The Lisbon Treaty – A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press 2010, 71-72.

² Consolidated versions Treaty on the EU and the Treaty on Functioning of the EU, *Official Journal of the European Union (EU)*, 115, Vol. 51, 09/05/2008.

to the other provisions of the Treaty, within the competences assigned to the Union by the Treaties, deciding unanimously in accordance with a special legislative procedure and with the prior consent of the European Parliament, take appropriate actions to combat discrimination based on gender, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation.³ In addition, the EU Treaty authorizes the European Parliament and the Council to adopt measures to prevent human trafficking, especially trafficking in women and children, who are most often the victims of that serious crime, within the framework of the common migration policy. The Treaty also empowers the European Parliament and the Council, through the adoption of directives, to establish minimum rules regarding criminal offenses and sanctions in the field of serious crime with a cross-border dimension, which includes human trafficking and sexual exploitation of women and children (Art. 83, paragraph 1, Treaty on the Functioning of the EU).⁴

In the context of the economic dimension of the equality of women and men, that is, wider seen as a gender equality, the Treaty in Art. 153 authorizes the Union to support and supplement Member States in the area of equal opportunities for women and men in the labor market and treatment in the workplace. This article forms the legal basis of the so-called gender equality directives: Council Directive 2004/113/EC of 13 December 2004 implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services⁵, Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of

³ „Article 19

1. Without prejudice to the other provisions of the Treaties and within the limits of the powers conferred by them upon the Union, the Council, acting unanimously in accordance with a special legislative procedure and after obtaining the consent of the European Parliament, may take appropriate action to combat discrimination based on sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation.
2. By way of derogation from paragraph 1, the European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, may adopt the basic principles of Union incentive measures, excluding any harmonization of the laws and regulations of the Member States, to support action taken by the Member States in order to contribute to the achievement of the objectives referred to in paragraph 1.”

Treaty on the functioning of the EU, *Official Journal* 115, Vol. 51, 09/05/2008 P. 0056 – 0056.

⁴ *Ibid.*

⁵ OJ L 373, 21.12.2004, p. 37–43.

employment and occupation (recast)⁶, Directive 2010/41/EU of the European Parliament and of the Council of 7 July 2010 on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity in a self-employed capacity and repealing Council Directive 86/613/EEC.⁷

However, according to recent research by European Confederation of Trade Unions (ECTU), of February 2021, there is a need for urgent action on dismantling sexual violence and harassment in the world of work against women, being the prevalent victims, especially during COVID-19 pandemic.⁸ Another research by European foundation for living and working conditions improving (2007) indicated the presence of mobbing i.e. harassment at work against women in all Member States, which caused an increased percentage of sick leave with subsequent costs of healing and rehabilitation.⁹ In theory,¹⁰ the causes of mobbing are identified as the existence of a conflict situation in the workplace, during longer period, whose intensity is being multiplied. Furthermore, each Member State is obliged to ensure the application of the principle of equal pay for men and women for equal work, or for work of equal value, pursuant to Art. 157 of the Treaty on the Functioning of the EU.¹¹ For the legal aspects of gender equality, the EU Charter on Fundamental Rights is of great legal importance, since it establishes equality before the law and prohibits any discrimination based, *inter alia*, on gender.

⁶ OJ L 204, 26.7.2006, p. 23–36.

⁷ OJ L 180, 15.7.2010, p. 1–6. For more see G. Gasmi, *Strateško – pravni okviri EU o ravnopravnosti polova – značaj za Srbiju*, *Strani pravni život* 59(2015)1, 123–142.

⁸ „The pandemic has created additional threats for women at work, whether it's violence from customers and clients who refuse to comply with COVID-19 safety rules, new forms of sexual harassment online or an increase of cases of domestic violence when working at home.” Ester Linch, Deputy General Secretary of ECTU in: S. Paunović, R. Kosanović, *Konvencija 190 o nasilju i uznemiravanju u svetu rada - Predlog za ratifikaciju sa komentarom*, Savez samostalnih sindikata Srbije, Beograd 2021, 22.

⁹ *Ibid.*, 32, 33.

¹⁰ Leymann considers mobbing as „negative communication treatment, which is directed against a person (with one or more other) occurring very often and in longer terms being identified relationship between the perpetrator and the victim.” At the same time, this whole long process occurs in the workplace. (H. Leymann, *Mobbing: Psychoteror am Arbeitsplatz und wie man sich dagegen wehren kann*, Rowohlt, Reinbek 1993, 21, quoted according to: A. Divincová, B. Siváková, *Mobbing at Workplace and its Impact on Employee Performance*, *Human Resources Management & Ergonomics* VIII(2014)2, 21.

¹¹ *Ibid.*

II EU approach towards violence against women and domestic violence

In the EU, the commitment to fight against gender-based violence, to support and protect the victim and to hold the perpetrators accountable, has recently been reinforced by soft law instruments, such as the Gender Equality Strategy 2020-2025¹² and Communication of the European Commission from 2021 on hate speech and hate crime,¹³ which also deals with some specific gender-based crimes against women.

The EU has only recently begun to focus on the issue of violence against women using binding legal instruments, and the starting point is the decision to sign the Istanbul Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence of the Council of Europe (hereinafter Istanbul Convention) in 2016. After a lengthy internal procedure, the Union officially became a contracting party to the Istanbul Convention in June 2023.¹⁴ The EU includes 14 of the 20 countries that are ranked highest in the world in terms of achieving gender equality. Despite this, around 22 percent of women in the EU have experienced intimate partner violence, according to available data.¹⁵

By acceding to the Convention, the EU obtains an important tool for combating violence against women and domestic violence, which reaffirms the central importance of the Convention, being a cornerstone of international legal standards in this area. The Istanbul Convention of the Council of Europe for the European Union entered into force on October 1, 2023, although not all

¹² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020-2025, of 5 March 2020, COM (2020) 152 final.

¹³ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, A more inclusive and protective Europe: extending the list of EU crimes to hate speech and hate crime, of 9 December 2021, COM(2021) 777 final.

¹⁴ Council Decision (EU) 2023/1075 on the conclusion, on behalf of the European Union, of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence with regard to institutions and public administration of the Union, OJ L 143I, 2 June 2023, p. 1; Council Decision (EU) 2023/1076 on the conclusion, on behalf of the European Union, of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence with regard to matters related to judicial cooperation in criminal matters, asylum and non-refoulement, OJ L 143I, 2 June 2023, p. 4.

¹⁵ <https://www.coe.int/en/web/portal/-/the-european-union-deposited-the-instrument-of-approval-of-the-istanbul-convention>, last visited 4. 4. 2024.

Member States ratified the Convention (at the time of writing this paper), but twenty-one of them have done it. These are the following EU members: Austria, Belgium, Croatia, Cyprus, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, Malta, Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovenia, Spain, and Sweden. At the time of writing this paper, the Istanbul Convention has 38 contracting parties, of which 37 are member states of the Council of Europe (out of 46 member states) and the EU.

By ratifying the Istanbul Convention, the EU guarantees that minimum criminal law standards are applied in the fight against violence against women and domestic violence throughout the whole Union, and the message is that dealing with these forms of violence is a priority. The European Parliament, in its Resolution of February 15, 2023, called on the remaining six EU Member States (Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Latvia, Lithuania and Slovakia) to ratify the Istanbul Convention of the Council of Europe without delay.

Due to the specific division of competences between Member States on the one side, and the EU institutions on the other, the largest number of acts of secondary legislation in the field of gender equality, especially its economic dimension, are directives. These are legal acts that do not have direct legal effect in the Member States, but they incorporate them with their acts into the national legal order. Directives define the goals to be achieved in a certain area, while leaving the choice of methods and form of their implementation to the Member States.¹⁶

In the field of combating violence against women and domestic violence, the ratification of the Istanbul Convention was the driving force behind the formulation of the Proposal for an EU Directive in this area. The EU Directive was adopted on 24 April 2024 with the aim to mutually harmonize the national legislation of the Member States and thus strengthen the role of the EU as a member of the Istanbul Convention, which makes it responsible for its implementation, through the realization of the rights and obligations of the EU institutions and the Member States that are signatories to the Convention.¹⁷

¹⁶ G. Gasmi, *Quo vadis EU? – Relevantni pravni i institucionalni faktori*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2016, 101-104, 109.

¹⁷ E. Bergamini, Combating violence against women and domestic violence – from the Istanbul Convention to the EU framework: the Proposal for an EU Directive, *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies* (2023)2, 21-41.

The Directive on combating violence against women and domestic violence¹⁸ was prepared as a kind of supplement to the Istanbul Convention, not as a replacement for it, i.e. it has partial content overlap, but the Convention remains “an essential tool for the EU strategy to combat gender-based violence”.¹⁹ The adoption of this legal document was followed by strong conceptual differences in the understandings of Member States about the definition of rape. Many EU countries oppose the inclusion of this criminal offense in the Directive, with the essential element being the absence of free sexual consent, as formulated in the Istanbul Convention. Disagreement focuses mainly on the existence of a legal basis in the Treaties providing the EU with the power to impose such a definition. The Directive is based on the combined provisions of Article 82(2) and Article 83(1) of the Treaty on the Functioning of the EU. Article 82(2) of the Treaty provides the legal basis for the establishment of minimum standards regarding the rights of victims of crime necessary to facilitate the mutual recognition of judgments and other court decisions, as well as to improve police and judicial cooperation in criminal matters for issues with a cross-border dimension. Article 83(1) of the Treaty provides the legal basis for minimum standards related to the definition of criminal offenses and sanctions related to sexual exploitation of women and children and cybercrime.

Certain EU members believe that defining rape based on the absence of free consent would lead to major problems in court proceedings when proving this criminal offense. The traditional approach to defining rape in national legislations in the EU is based on the assumption of violence, threats or the impossibility for rape victims to resist the aggression. However, new cases of rape proved this approach as seriously deficient. The narrow definition of rape based on force and coercion does not take into account the fact that a reaction known as ‘frozen fright’ or ‘tonic immobility’, and not active physical resistance, is rape victims’ most common response.

The importance of this Directive is contained in the fact that before this Directive, there was no EU legislation that specifically and explicitly deals with violence against women and domestic violence. Positive secondary EU legislation that existed before the Directive, can only be indirectly applied to violence against

¹⁸ COM (2022) 105 final.

¹⁹ European Parliament Resolution of 15 February 2023 on the Proposal for a Council decision on the conclusion, by the European Union, of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (COM (2016)0109 - 2016/0062R(NLE)), point 29.

women and domestic violence and therefore it was estimated as not being efficient. Those directives are: Victims' Rights Directive (Directive 2012/29/EU of the European Parliament and the Council of 25 October 2012 on establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA); Directive against the sexual abuse of minors (Directive 2011/93/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on combating the sexual abuse and the sexual exploitation of children and child pornography, and replacing Council Framework Decision 2004/68/JHA) and Anti-trafficking in human beings directive (Directive 2011/36/EU of the European Parliament and the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA) and Council Directive 2004/80/EC of 29 April 2004 relating to compensation to crime victims.²⁰

According to relevant assessments, the current EU legislation has proven to be an ineffective tool for preventing and combating violence against women and domestic violence.²¹ Among valid Directives, the Directive on the rights of victims (2012/29/EU) is particularly important²², since it establishes a mechanism for mutual recognition of protection measures in criminal matters between Member States and sets minimum standards for victims' rights in all EU Member States, including the right to access to justice, protection and support. This means that Member States can expand the set of victims' rights, in order to ensure a higher level of protection. Member States are required to ensure that victims of domestic violence receive appropriate protection and support, including access to legal aid, medical care, counselling, and emergency services. According to para. (11) and (13), the Directive sets minimum rules and applies in relation to criminal offenses committed in the Union and to criminal proceedings conducted in the EU. It grants rights to victims of extraterritorial crimes, but only in relation to criminal proceedings conducted in the EU. Child victims should be considered and treated as full bearers of the

²⁰ OJ L 261, 6.8.2004, p. 15–18.

²¹ M. Picchi, Violence against Women and Domestic Violence: The European Commission's Directive Proposal, *Athens Journal of Law* 8(2022)4, 395–408.

²² Victims' Rights Directive (Directive 2012/29/EU of the European Parliament and the Council of 25 October 2012 on establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA), OJ L 315/57, 14. 11. 2012, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2012/29/oj>, last visited 12. 4. 2024.

rights set forth in this Directive and should have the right to enjoy the rights provided for in the Directive, in a manner that takes into account their ability to form their own views (par. 14). When applying the Directive, it is primarily based on the principle of protecting the best interests of child, in accordance with the EU Charter on Fundamental Rights and the UN Convention on the Rights of the Child, adopted on November 20, 1989.

Directive 2011/99/EU on the European Protection Order (EPO, 2011)²³ is another important act of secondary legislation of the EU with indirect application in the domain of violence against women and domestic violence. This directive establishes a mechanism that enables the recognition between Member States of protective measures issued in criminal proceedings. A new protection measure is issued according to a simplified and accelerated procedure in another member state to which the subject travels or moves. When it comes to protective measures issued as part of civil litigation in the Member State where the subject is a resident, i.e. has a permanent residence, then the person can refer to Regulation (EU) no. 606/2013 on mutual recognition of protection measures in civil matters.²⁴ This Regulation establishes a mechanism of direct recognition between member states of protection measures issued in civil litigation, through a certificate, which a person presents to the competent authorities in order to prove his rights.

III New Directive on combating violence against women and domestic violence

Council of the EU stated that “taking decisive action against these acts of violence is essential to ensure the values and fundamental rights of equality between women and men and of non-discrimination”.²⁵ This statement affirms the inextricable strong link between gender equality and combating violence against women.

²³ Directive 2011/99/EU on the European Protection Order (EPO), OJ L 338/2 from 21. 12. 2011, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011L 0099>, last visited 12. 4. 2024.

²⁴ Regulation (EU) no. 606/2013 on mutual recognition of protection measures in civil matters, OJ L 181/4 from 29. 6. 2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:3201 3R0606>, last visited 12. 4. 2024.

²⁵ Council of the European Union, Council adopts first-ever EU law combating violence against women, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/07/council-adopts-first-ever-eu-law-combating-violence-against-women/>, last visited 10. 5. 2024.

The Directive envisages codifying minimum standards in EU law for the criminalization of certain forms of violence against women, to protect victims and improve access to justice, to support victims and ensure coordination between competent services, in order to prevent such crimes. Member States should take measures to prevent the cultivation of harmful gender stereotypes, to eradicate the idea of women's inferiority or the stereotypical roles of women and men, and preventive measures should furthermore be implemented in formal education. It is crucial to address gender stereotypes, starting with early childhood education and childcare, because children are exposed to gender roles from an early age, which later shape their self-perception and influence their social, academic, and professional choices in life. Member States should regularly conduct surveys to collect data and forward them to the Commission, enabling it to effectively monitor the development of the situation in the fight against violence against women and domestic violence in the Member States with a view to further progress. Member States have three years to implement the provisions of the Directive.

The new Directive on combating violence against women and domestic violence prohibits forced marriage and female genital mutilation and has specific rules on cybercrimes, such as cyber-flashing and cyber-stalking. Victims will have improved access to justice and to healthcare, including sexual and reproductive services, while the legislation will include provisions to prevent rape.

The advantage of the Directive on the fight against violence against women and domestic violence, compared with the Istanbul Convention of the Council of Europe, is that it sets minimum standards for the Member States within the area of EU jurisdiction, including the criminalization of the criminal act of cyber violence, which is not specifically covered by the Istanbul Convention. Cyber violence against women and girls includes a range of different forms of violence perpetrated through information and communication technology (ICT) tools, based on gender or a combination of gender and other factors (e.g., race, age, disability, sexuality, profession, or personal beliefs).

Cyberstalking is a modern form of violence, which is often perpetrated against family members or former partners, in order to intensify coercive control and surveillance, but special provisions on this are rarely present in the domestic legal systems of the Member States. Therefore, minimum rules on cyberstalking should be established. In addition, cyber-harassment includes attacks, such as threats, insults, or other offensive behavior toward individuals, especially women and girls, which usually occur through social media or

other online services. This modern form of violence has a particularly negative effect on women active in public life, such as politicians, journalists, and human rights activists. Although cyber harassment can have the ultimate effect of silencing women, by hindering their participation in social and political life and finally, by undermining the principles of democracy, as protected by the EU Treaty, currently this form of violence is very rarely regulated in the criminal regulations of the Member States. Disclosing private information online without consent is prohibited, as is “cyber-flashing” in the Directive.

EU Directive does not prevent the Member States, especially those that are already contracting parties to the Istanbul Convention, from maintaining and applying higher standards in the fight against violence against women and domestic violence. In addition, the directives have proven to be the most optimal and flexible means of harmonizing the national legal systems of the EU Member States in the specific areas that they regulate.²⁶

In accordance with the position of international human rights organizations, including the Council of Europe, the Commission proposed the criminalization of rape in the Proposal for a Directive. Article 5(1) of the Proposal defines rape as punishable behavior: “a) engaging in an act with a woman without her consent, which implies vaginal, anal or oral penetration of a sexual nature, with any part of the body or object, without her consent; b) to force a woman to engage in an act with another person, which includes vaginal, anal or oral penetration of a sexual nature, without her consent, with any body part or object”.²⁷ This approach aimed to overcome the fact that, although rape is criminalized in all EU member states, many of them require the use of force, threat or coercion to make rape punishable. Only the approach that defines rape when the sexual act is without the woman’s sexual consent achieves full protection of the sexual integrity of female victims. Therefore, in order to ensure equal protection of female victims in these cases, throughout the European Union, it is necessary to establish a minimum standard in the definition of rape as an act without the consent of a woman, which is a constitutive element of that crime.

However, due to strong opposition to such definition coming from many Member States and the Council of the EU, this definition has been removed from the final text of the Directive. The political agreement between Council

²⁶ G. Gasmi (2016), 109.

²⁷ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating violence against women and domestic violence, Strasbourg, COM (2022) 105 final.

and the European Parliament was reached in February 2024. Criminalization of rape based on the lack of sexual consent of the victim had been the main stumbling block during the negotiations, with the EU Council objecting to the criminalization of rape as being outside the EU's legal remit, while the Parliament and Commission held the opposite view. Compromising those attitudes, the political agreement obliges Member States to take rape prevention measures and to raise awareness of the central role of sexual consent. Instead of criminalization of rape, the Directive contains actions to prevent rape and increase understanding of sexual consent.

The Directive, in addition to the above, also criminalizes the sharing of intimate images without consent. Some Member States already punish this crime, which can be particularly harmful to the concerned person, due to the way it is easily, quickly and widely distributed.

Female genital mutilation is explicitly dealt with in criminal law in only fifteen Member States,²⁸ while other Member States regulate it with general criminal offences, such as bodily harm, mutilation, and criminal offenses against health. This primitive practice causes irreparable harm to victims and is used to exercise social control over the sexuality of women and girls, as well as to preserve and confirm male dominance over them. Consequently, female genital mutilation and forced marriages are considered as crimes in the Directive.

It is important to point out the importance of the issue of secondary victimization of the victim.²⁹ This question is increasingly being pointed out by the European Court of Human Rights, emphasizing the inadequacy of the internal regulations of the member states and the fact that this problem is a consequence of the functioning of a culture characterized by gender stereotypes. Only appropriate education and professional training can reverse the trend of this phenomenon, while the inability to detect signs of violence, along with sexist prejudices, delays interventions or prevent careful judicial evaluation of cases, leading to further secondary victimization. Consequently, the Directive contains measures of specialized assistance to victims in order to be treated in a gender sensitive manner. Furthermore, aiming to prevent repeated victimization, the Directive foresees that victim's past sexual conduct should only be analyzed in criminal proceedings when it is relevant and necessary.

²⁸ M. Picchi, *op. cit.*, 401.

²⁹ Secondary victimization refers to victimization by responsible state authorities when reporting offence or during criminal proceedings.

Strengthening victims' access to justice and rights to appropriate protection also include:

- providing for an individual needs assessment for protection and support tailored to the specific needs of victims of violence against women or domestic violence;
- providing for specific safeguards for child victims of violence against women or domestic violence;
- ensuring protection through emergency barring and protection orders;
- ensuring that victims can effectively claim compensation from the offender;
- ensuring the removal of online content in relation to offences of cyber violence, and a possibility of judicial redress for the affected users; and
- ensuring that government bodies exist to assist, advise and to represent victims in court proceedings in matters of violence against women or domestic violence.

IV Concluding remarks

Feminist organizations in Europe were not satisfied with the Directive due to the lack of criminalization of rape, which is considered to be a serious legal shortcoming. Instead of that, prevention of rape and measures to raise awareness of the central role of consent in Member States are foreseen. Member States are obliged to implement the Directive in a three-year period.

Seen from the perspective of formulation and adoption of the first legal document of the EU in the area of directly regulating the ban of violence against women and domestic violence, this Directive is to be considered the step forward in the direction of realization of gender equality *de facto*. Therefore, the Directive is to be regarded in a broader framework of the EU efforts to achieve gender equality and non-discrimination³⁰ by adopting the minimum rules in the area of combating violence against women and domestic violence. Directive gains significance when taking into account relevant official data on violence against women in the EU: 1 in 3 women in the EU suffer from gender-based violence, more specifically, 1 in 10 women reported that they had been victim

³⁰ G. Gasmi (2016), 124-127.

of sexual violence and 1 in 20 had been raped. More than 1 in 5 women have suffered domestic violence.³¹

Cyber violence is just as prevalent: in 2020, it was estimated that 1 in 2 young women experienced gender-based cyber violence.³² Women are systematically targeted online by violent right wing extremist groups and terrorist groups intending to spread hatred against them.³³ Cyber violence particularly impacts women active in public life, such as politicians, journalists and human rights defenders. Direct effect of such forms of violence is silencing women and thus limiting their social participation. Further consequence is the undermining the principle of democracy as enshrined in the Treaty on European Union. Those facts represent underlying reasons for the adoption of the new Directive on combating violence against women and domestic violence and point to the importance of this Directive at the same time.

Gordana Gasmi*

EU pristup nasilju nad ženama i nasilju u porodici – nova Direktiva EU

Sažetak

Pristup Evropske unije (EU) nasilju nad ženama i nasilju u porodici sagledava se kroz međupovezanost sa principima rodne ravnopravnosti i nediskriminacije. Kombinacija rodne diskriminacije i rodne nejednakosti sa drugim oblicima diskriminacije (ekonomske, političke i dr.) vrlo često rezultira specifičnim oblicima nasilja nad ženama. EU je pristupila Istanbulskoj Konvenciji Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici u junu 2023. godine, što je bio *spiritus movens* za usvajanje nove di-

³¹ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Violence against women: an EU-wide survey. Main results report, Luxembourg 2014. The FRA survey on violence against women is based on face-to-face interviews with 42,000 women across the EU. The survey presents the most comprehensive survey worldwide on women's experiences of violence.

³² European Parliamentary Research Service (EPRS), Combating gender-based violence: Cyber-violence, European added value assessment, 2021.

³³ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating violence against women and domestic violence, Strasbourg, COM (2022) 105 final.

* Redovna profesorka, naučna saradnica, Institut za uporedno pravo, Srbija.

rektive EU u ovoj oblasti. Prikazana su dostignuća i nedostaci ove Direktive, kao i njen značaj u okviru postojećeg relevantnog primarnog i sekundarnog zakonodavstva EU. Novo zakonodavstvo inkriminiše sledeća krivična dela širom EU: sakaćenje ženskih genitalija, prisilni brak, deljenje intimnih slika bez pristanka, sajber uhođenje, sajber uznemiravanje i sajber podsticanje na mržnju ili nasilje. Međutim, kriminalizacija silovanja nedostaje zbog odsustva saglasnosti o konstitutivnom elementu pristanka. Umesto toga, uključeni su prevencija silovanja i podizanje svesti o suštinskoj važnosti seksualnog pristanka. Uzimajući u obzir problem sekundarne viktimizacije, Direktiva reguliše pravila o merama pomoći i zaštite žrtvama koje treba da obezbede države članice, koje su dužne da Direktivu primene u roku od tri godine. Direktiva posebno dobija na značaju kada se uzmu u obzir relevantni zvanični podaci o nasilju nad ženama u EU. Ovu Direktivu treba smatrati korakom napred u pravcu ostvarivanja rodne ravnopravnosti *de facto*.

Ključne reči: EU, direktiva, nasilje nad ženama, rodna ravnopravnost.

References

- Bergamini E. Combating violence against women and domestic violence – from the Istanbul Convention to the EU framework: the Proposal for an EU Directive, *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies* (2023) 2, 21-41.
- Divincová A., Siváková B. Mobbing at Workplace and its Impact on Employee Performance, *Human Resources Management & Ergonomics VIII*(2014)2, 20-34.
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Violence against Women: an EU-wide Survey*, Luxembourg 2014.
- Gasmi G. *Quo Vadis EU? Relevantni pravni i institucionalni faktori*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2016.
- Gasmi G. Strateško-pravni okviri EU o ravnopravnosti polova – značaj za Srbiju, *Strani pravni život* 59(2015)1, 123-142.
- Paunović S., Kosanović R. *Konvencija 190 o nasilju i uznemiravanju u svetu rada - Predlog za ratifikaciju sa komentarom*, Savez samostalnih sindikata Srbije, Beograd 2021.
- Picchi M. Violence against Women and Domestic Violence: The European Commission's Directive Proposal, *Athens Journal of Law* 8(2022)4, 395-408. <https://doi.org/10.30958/ajl.8-4-3>

Piris J. C. *The Lisbon Treaty – A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, 2010. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511762529>

Documents

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020-2025, of 5 March 2020, COM (2020) 152 final.

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, A more inclusive and protective Europe: extending the list of EU crimes to hate speech and hate crime, of 9 December 2021, COM (2021) 777 final.

Council Decision (EU) 2023/1075 on the conclusion, on behalf of the European Union, of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence with regard to institutions and public administration of the Union, OJ L 143I, 2 June 2023.

Council Decision (EU) 2023/1076 on the conclusion, on behalf of the European Union, of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence with regard to matters related to judicial cooperation in criminal matters, asylum and non-refoulement, OJ L 143I, 2 June 2023.

Directive 2011/99/EU on the European Protection Order (EPO), OJ L 338/2 from 21.12.2011, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011L0099>, last visited 12. 4. 2024.

European Parliament Resolution of 15 February 2023 on the Proposal for a Council decision on the conclusion, by the European Union, of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (COM (2016)0109 - 2016/0062R(NLE)).

European Parliamentary Research Service (EPRS), *Combating gender-based violence: Cyber-violence, European added value assessment*, 2021.

Consolidated versions Treaty on the EU and the Treaty on Functioning of the EU, *Official Journal of the European Union (EU)*, 115, Vol. 51, 09/05/2008.

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating violence against women and domestic violence, Strasbourg, COM (2022) 105 final.

Regulation (EU) no. 606/2013 on mutual recognition of protection measures in civil matters, OJ L 181/4 from 29. 6. 2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0606>, last visited 12. 4. 2024.

Victims' Rights Directive (Directive 2012/29/EU of the European Parliament and the Council of 25 October 2012 on establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA), OJ L 315/57, 14. 11. 2012, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2012/29/oj>, last visited 12. 4. 2024.

Internet sources

Council of the European Union, Council adopts first-ever EU law combatting violence against women, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/07/council-adopts-first-ever-eu-law-combatting-violence-against-women/>, last visited 10. 5. 2024

**DIREKTIVA EU O PRAVU NA POPRAVKU
IZ JUNA 2024. GODINE: ZAŠTO NAM JE POTREBNA
PRAVNA ZAŠTITA OVOG PRAVA
IMPERATIVNIM PRAVNIM NORMAMA****

Sažetak

Predmet ovog rada je analiza određenih trgovački praksi koje su se razvile u uslovima globalnog tržišta i hiperprodukcije roba, a koje su bitno uticale na uviđanje opravdanosti potrebe da se imperativnim pravnim normama zaštititi pravo potrošača na popravku proizvoda. Ovo pravo se nijednim pravnim dokumentom ne dovodi u pitanje, ali ga faktički osporavaju trgovci koji primenjuju određene trgovačke prakse sa ciljem da ubede potrošače da investiraju u kupovinu nove stvari umesto u popravku neispravne. Interes trgovaca da tako postupaju je ostvarenje veće zarade, ali to nije i interes potrošača zato što oni, kupujući nove proizvode, troše više nego što je neophodno i time smanjuju svoj budžet za zadovoljenje nekih drugih potreba. Pored toga, zbog nabavke novog proizvoda se prevremeno bacaju stvari koje nisu popravljene, a taj otpad ugrožava životnu sredinu. U radu se ukazuje na uobičajene trgovačke prakse koje dovode do ovih i drugih društveno nepoželjnih posledica. Zaključuje se da je Direktiva EU o pravu na popravku, koja je usvojena u junu 2024. godine, objektivno bila neophodna mera koja može osigurati bolju zaštitu potrošača. Njena uspešna primena može doprineti i boljoj zaštiti životne sredine, kao i zaštitu prava konkurencije koje se tim praksama, takođe, narušava.

Ključne reči: tehnička roba, e-otpada, nepoštene trgovačke prakse, održiva proizvodnja, zaštita životne sredine, zaštita prava konkurencije.

* Viši naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd, e-mail: katarinajovicic.rs@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9803-5292>

** Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog rada Instituta za uporedno pravo koji finansira Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije prema Ugovoru o realizaciji i finansiranju naučnoistraživačkog rada NIO u 2024. godini (evidencioni broj: 451-03-66/2024-03/200049 od 5. februara 2024. godine).

I Uvod

U savremenim uslovima života i rada, koje odlikuju globalno tržište, dominacija multinacionalnih kompanija i trgovanje putem Interneta, ponuda roba je mnogo veća i to ne samo po količini već i po raznovrsnosti. Potrošači danas jednostavno i po prihvatljivoj ceni kupuju proizvode iz bilo kog kraja sveta, bez obzira na prostornu udaljenost od mesta gde se roba nalazi i bez obzira na državne granice. Ove procese podržava snažan tehnološki napredak, čiji je glavni zamajac digitalna tehnologija.¹ Zbog toga se broj trgovinskih transakcija konstantno povećava, a da bi se zadovoljila uvećana potražnja za robama konstantno se povećava i njihova proizvodnja.² Potrošači su ovime dobili mogućnosti koje nisu imali nikada pre – oni sada kupuju modernije proizvode po povoljnijim uslovima i više ni ne mare za to da li se proizvod iste vrste, koji već poseduju, potrošio ili je postao neupotrebljiv; on se jednostavno baci. Nekoliko decenija takve prakse je već dovelo do teškog zagađenja životne sredine i to se, nažalost, još uvek događa.

Prema podacima Evropske komisije koji su objavljeni u aprilu 2024. godine, na godišnjem nivou se zbog prevremenog odlaganja robe široke potrošnje proizvede 261 milion tona emisije CO₂, troši se 30 miliona tona resursa i stvara se 35 miliona tona otpada (samo na prostoru EU).³ Proizvodnja tolikog otpada stvara ozbiljno zagađenje planete i ugrožava pravo potrošača na zdravu i održivu životnu sredinu, što je jedno od osam osnovnih prava potrošača ustanovljenih Rezolucijom skupštine UN br. 29/248 od 16. aprila 1985. godine.⁴ Prema istom izvoru, potrošači na ime zamene neispravne robe (umesto popravke) troše oko 12 milijardi evra na godišnjem nivou.

¹ Digitalna tehnologija obuhvata znanja, veštine i sposobnosti koje su potrebne za stvaranje uređaja, sistema, procesa i standarda zasnovanih na primeni digitalne elektronike. Drugim rečima, digitalna tehnologija je umeće praktične primene uređaja, softvera i standarda digitalne tehnologije. Vid. <https://recnikinterneta.rs/definicija/digital-technology-digitalna-tehnologija/>, posećeno: 21. 6. 2024. Danas se govori o četvrtoj industrijskoj revoluciji, koja počiva na digitalnoj transformaciji proizvodnog procesa na taj način što taj proces pokreću međusobno povezani inteligentni sistemi kao što su Internet stvari (IoT), veštačka inteligencija (AI), robotika i računarstvo u oblaku (cloud računarstvo).

² Više o nastanku i razvoju digitalne ekonomije vid. V. Lazović, T. Đuričković, *Digitalna ekonomija - Nešto već znamo, nešto naslućujemo a nečega nijesmo ni svesni*, Cetinje 2018, 38-56.

³ Vid. Saopštenje za javnost Evropskog parlamenta od 23. aprila 2024. godine, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240419IPR20590/right-to-repair-making-repair-easier-and-more-appealing-to-consumers>, posećeno: 21. 6. 2024.

⁴ UN General Assembly, Consumer protection: resolution / adopted by the General Assembly, 16 April 1985, doc A/RES/39/248. Ova rezolucija je popularna pod nazivom UN vodič za

Racionalnija, to jest, održiva proizvodnja je mera koja može da doprinese smanjenju zagađenja, a to bi istovremeno umanjilo i negativni uticaj ljudi na klimatske promene. Redukcija proizvodnje i potrošnje tehničke robe, čije odlaganje najviše utiče na zagađenje životne sredine, je u tom kontekstu posebno značajna.

U ovom radu se analiziraju efekti određenih trgovački praksi koje su se razvile u uslovima globalnog tržišta i hiperprodukcije roba na prava potrošača, zbog kojih je nastala potreba da se imperativnim pravnim normama zaštititi pravo potrošača na popravku proizvoda. Povod je Direktiva o pravu potrošača na popravku (*Right to Repair Directive*), čiji je Predlog usvojila Evropska komisija u aprilu 2024. godine.⁵ U obrazloženju tog predloga je, između ostalog, navedeno da je ova Direktiva neophodna mera koja će, pored ostalih mera, doprineti da se ostvari strateški cilj EU da Evropa do 2050. godine postane prvi klimatski neutralan kontinent.⁶ Evropski parlament je usvojio Predlog komisije 23. aprila 2024. godine⁷ i, nakon što je i Savet prihvatio stav Evropskog parlamenta, Direktiva je konačno usvojena 13. juna 2024. godine pod naslovom: Direktiva (EU) 2024/1799 Evropskog parlamenta i Saveta od 13. juna 2024. godine o zajedničkim pravilima za promovisanje popravke robe i o izmeni Uredbe (EU) 2017/2394 te Direktiva (EU) 2019/771 i 2020/182 (dalje: Direktiva o pravu na popravku).⁸

zaštitu potrošača (*UN Guidelines for Consumer Protection*), <https://unctad.org/topic/competition-and-consumer-protection/un-guidelines-for-consumer-protection>, posećeno: 21. 6. 2024.

⁵ Predlog Direktive Evropskog parlamenta i Saveta o zajedničkim pravilima za promovisanje popravke robe i izmeni Uredbe (EU) 2017/2394 te direktiva (EU) 2019/771 i (EU) 2020/1828, dokument br. 2023/0083 (COD) od 22. marta 2023. godine.

⁶ Ovaj cilj je formulisan u dokumentu Evropske komisije od 11. decembra 2019. godine pod nazivom Evropski zeleni plan (*The European Green Deal*). U pitanju je akt koji je sastavni deo strategije EU za sprovođenje Rezolucije Generalne skupštine UN od 25. septembra 2015. godine, koji u tač. 3. Uvodne deklaracije predviđa da će se do 2030. godine stvoriti uslovi za inkluzivan i održiv ekonomski rast, zajednički napredak i dostojanstven rad za sve, uzimajući u obzir različite nivoe nacionalnog razvoja i kapaciteta. Vid. United Nations General Assembly, A/RES/70/1 Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n15/291/89/pdf/n1529189.pdf>, posećeno: 21. 6. 2024.

⁷ Predlog Direktive o zajedničkim pravilima za promovisanje popravke robe i o izmeni Uredbe (EU) 2017/2394 te Direktiva (EU) 2019/771 i 2020/1828.

⁸ Direktiva (EU) 2024/1799 Evropskog parlamenta i Saveta od 13. juna 2024. godine o zajedničkim pravilima za promovisanje popravke robe i o izmeni Uredbe (EU) 2017/2394

II Ekspanzija proizvodnje tehničke robe kao činilac koji doprinosi povećanju životnog standarda potrošača s jedne strane, i zagađenju životne sredine, s druge

Pod tehničkom robom se podrazumevaju složene stvari, odnosno uređaji industrijske proizvodnje koji su namenjeni za trajniju upotrebu (na primer, aparati za domaćinstvo, kompjuteri, telefoni, motorna vozila i slično), za čiji rad je neophodna električna energija, drugo sredstvo napajanja (baterija ili akumulator) ili motor na unutrašnje sagorevanje.⁹ Tehnička roba ima, po logici stvari, odgovarajuću (visoku) cenu i potrošači je ne nabavljaju na dnevnoj bazi već, po pravilu, jednom u nekoliko godina. Uređaj koje već koriste potrošači menjaju, po pravilu, iz dva razloga: radi njegove zamene nakon što je dotrajao i više nije funkcionalan, ili radi poboljšanja životnog standarda.

Da bi privukli više kupaca trgovci tehničkom robom osmišljavaju i preduzimaju različite mere. Jedna od prvih takvih mera je bila davanje garancije za ispravno funkcionisanje proizvoda. Ova trgovačka praksa se vremenom toliko proširila da je postala uobičajena zakonska kategorija u uporednom pravu, prvo u opštim propisima za ugovorne odnose a potom, sa razvojem potrošačkog prava, i kao poseban pravni institut u propisima koji uređuju zaštitu potrošača.

1. Garancija za ispravno funkcionisanje stvari: u korist potrošača i/ili u korist trgovca

Garancija za ispravno funkcionisanje stvari je jednostrano data izjava trgovca,¹⁰ po pravilu proizvođača, da će stvar koju je potrošač kupio zadržati određeni kvalitet i svojstva tokom trajanja garantnog roka, pod uslovom da se taj

te Direktiva (EU) 2019/771 i 2020/1828, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401799#%5B%7B%22num%22%3A92%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22Fit%22%7D%5D, posećeno: 21. 6. 2024.

⁹ Čl. 5. st. 1. tač. 41. Zakona o zaštiti potrošača, *Službeni glasnik RS* br. 88/2021 (dalje: ZZZP). Pojam „tehnička roba” koristi i Zakon o obligacionim odnosima u čl. 501. u kome se, primera radi, u tu grupu svrstavaju mašine, motori, aparati i druge slične stvari. Vid. Zakon o obligacionim odnosima (*Službeni list SFRJ*, br. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89, *Službeni list SRJ*, br. 31/93, *Službeni glasnik RS*, br. 18/20; dalje: ZOO).

¹⁰ U ovom radu se pojam trgovac posmatra na način na koji se određuje u potrošačkom pravu, a to znači da obuhvata pravno ili fizičko lice koje nastupa na tržištu u okviru svoje poslovne delatnosti ili u druge komercijalne svrhe, uključujući i druga lica koja posluju u njegovo ime ili za njegov račun (čl. 5. st. 1. tač. 2. ZZZP).

predmet pravilno upotrebljava i čuva kako je propisano.¹¹ Garancija je, po pravilu, vezana za izdavanje garantnog lista.¹² Ako se u toku trajanja garantnog roka pojavi neki nedostatak na stvari usled koga ona više ne funkcioniše ispravno, a da za to nije odgovoran kupac ili neko treće lice, onda trošak popravke snosi trgovac. U ostalim slučajevima (ako se kvar dogodi nakon isteka garancije ili u toku trajanja garancije ali je za to odgovoran kupac ili treće lice), ti troškovi padaju na teret potrošača.

U potrošačkom pravu je pravni institut garancije uređen imperativnim pravnim pravilima, ali ne kao zakonska obaveza trgovca već u tom smislu što trgovcu koji izda garanciju nameće dužnost da ona podrazumeva proširenje njegove odgovornosti za materijalne nedostatke na taj način što potrošaču daje veća prava od onih koja stiče na osnovu Zakona o zaštiti potrošača (dalje: ZZP). Ako uporedimo prava potrošača po osnovu garancije iz ZZP, sa pravima kupca (koji nije potrošač) po osnovu garancije iz Zakona o obligacionim odnosima (dalje: ZOO), zaključuje se da potrošači uživaju veću zaštitu (što je i logično s obzirom da je ZZP *lex specialis* u odnosu na ZOO). Osnovna razlika je u tome što ZOO ne nameće prodavcu bilo kakve obaveze povodom izdate garancije, to jest, ne sadrži pravilo po kome se zloupotreba tog pravnog instituta zabranjuje, za razliku od ZZP. Na prvi pogled može biti čudno zašto bi uopšte trebalo zakonom zabraniti zloupotrebu date garancije kada je logično da garancija podrazumeva veća prava od onih koja su i inače priznata zakonom. Međutim, razlog za to postoji i reč je o potrebi da se spreče zloupotrebe izraza „garancija”, koje se događaju u praksi, te je stroži zakonski režim za garanciju u potrošačkom pravu iznuđen da bi se potrošačima, kao posebno osetljivoj grupi kupaca, obezbedila adekvatna pravna zaštita.

¹¹ Garanciju obično izdaje proizvođač određene stvari ili njen prodavac, koji na taj način prihvata obavezu da u garantnom roku otkloni sve ili određene nedostatke koji se pojave na predmetu ugovora. U ZOO to propisuje čl. 501. po kome: „(1) Kad je prodavac neke mašine, motora, kakvog aparata, ili drugih sličnih stvari koje spadaju u takozvanu tehničku robu predao kupcu garantni list kojim proizvođač garantuje ispravno funkcionisanje stvari u toku određenog vremena, računajući od njene predaje kupcu, kupac može, ako stvar ne funkcioniše ispravno, zahtevati kako od prodavca tako i od proizvođača da stvar opravi u razumnom roku ili ako to ne učini da mu umesto nje preda stvar koja funkcioniše ispravno. (2) Ovim pravilima ne dira se u pravila o odgovornosti prodavca za nedostatke stvari.”

¹² U potrošačkom pravu davalac garancije je široko određen zato što je to u interesu zaštite potrošača. Propisano je da garanciju daje trgovac, bez obzira da li se radi o proizvođaču, uvozniku, trgovcu na veliko ili trgovcu na malo koji preuzima obaveze prema potrošaču po osnovu date garancije. Čl. 5. st. 1. tač. 40. ZZP.

Trgovci obavljaju svoju delatnost radi sticanja dobiti i njihov interes je da prilagode svoje poslovanje tom cilju (što je legalno), ponekad i na štetu potrošača (što nije legalno). Kada je reč o garanciji za ispravno funkcionisanje stvari taj cilj se postiže, po pravilu, na dva načina: prvo, ograničavanjem odgovornosti za materijalne nedostatke u odnosu na onu koja je propisana zakonom,¹³ i drugo, tako što se uslovima iz garancije predvidi identična zaštita onoj koju potrošač i inače ima na osnovu zakona (na način da to nije jasno vidljivo). Pored toga, uobičajeno je i da trgovac koji daje garanciju uslovi njeno korišćenje utvrđivanjem redosleda upotrebe pravnih sredstava sa ciljem da zaključa kupca u ugovoru i praktično mu onemogući da ga jednostrano raskine.¹⁴ To se postiže tako što se korišćenje prava po osnovu garancije uslovljava na taj način da mora prvo omogućiti trgovcu da stvar popravi, po pravilu, bez bilo kakvog ograničenja (u pogledu trajanja vremena popravke i u pogledu kvaliteta popravke). Tek ako i kada prodavac ne uspe da popravkom otkloni kvar, potrošač stiče pravo na druga pravna sredstva, a to su: pravo da mu trgovac preda drugu stvar kao zamenu ili da zahteva sniženje cene. Kod takvog stanja stvari se događalo da popravke traju i po nekoliko meseci, bilo da je za to postojao opravdani razlog (npr. potrebno je nabaviti rezervni deo ili specijalni alat itd.), bilo zato što je trgovcu tako odgovaralo. Kada trgovac popravi stvar garancija traje i dalje (produžena je za vreme koliko je trajala popravka) pa ako stvar nije kvalitetno popravljena i ponovo se pokvari onda prodavac opet

¹³ Na primer, izjavom da trgovac (proizvođač, prodavac) garantuje kupcu da prodata stvar ima sasvim određena svojstva, bilo da je reč o vrsti i/ili prirodi materijala, bilo da ona ima specifične funkcije, sa namerom (koja nije vidljiva na prvi pogled) da isključi svoju odgovornost za nedostatke koji nisu izričito navedeni u garanciji. Vid. D. Mitrović, „Ugovorna garancija za kvalitet i funkcionisanje stvari“, u: *Pravni opus - Izbor iz radova 1957-2007*, Beograd 2007, 158; D. Mitrović, „Član 501“, u: *Komentar Zakona o obligacionim odnosima* (gl. red. S. Perović), Beograd 1995, 944.

¹⁴ Iako je propisivanje redosleda pravnih sredstava koje kupac može koristiti upitno, u praksi bi ono moglo da proizvodi pravna dejstva sve dok se u sudskom postupku ne bi uspešno osporilo. ZOO izričito predviđa da garancija ne utiče na prava kupca koja on ima po osnovu zakonske odgovornosti prodavca za materijalne nedostatke (čl. 501. st. 2. ZOO), ali su o značenju tog pravila u domaćoj literaturi zabeleženi oprečni stavovi. Po jednom mišljenju, koje zastupa profesor Mitrović, zakonska odgovornost prodavca po osnovu materijalnih nedostataka je supsidijerna u odnosu na odgovornost po garanciji, pa se zakonski režim može primeniti samo ako prodavac nije postupio po odredbama o garancije. Vid. D. Mitrović, 2007, 159; D. Mitrović, 1995, 945. Suprotno tome, Kapor i Vizner smatraju da su ove dve odgovornosti ravnopravne u tom smislu da je kupac taj koji bira da li će pozvati prodavca po osnovu zakonske odgovornosti ili po osnovu date garancije. Vid. V. Kapor, „Član 501“, u: *Komentar Zakona o obligacionim odnosima* (red. B. Blagojević, V. Krulj), Beograd 1983, 1320; B. Vizner, *Komentar Zakona o obveznim (obligacionim) odnosima*, Zagreb 1979, 1659.

koristi pravo da popravi stvar i tako sve dok traje garancija. U slučaju zamene stvari ili bitnije popravke izdaje se nova garancija.¹⁵ Na ovaj način potrošač praktično ne može da koristi pravo da ugovor jednostrano raskine sve dok je prodavac voljan da stvar popravi.¹⁶ Položaj potrošača koji je aktivirao prava po osnovu dobijene garancije je specifičan i po tome što ugovor u tom slučaju ne može prestati po sili zakona (na osnovu relevantnih pravila ZOO),¹⁷ već samo pod uslovom da prodavac ne uspe da otkloni nedostatak u razumnom roku, odnosno, u skladu sa uslovima iz garancije.¹⁸

2. Garancija za ispravno funkcionisanje stvari kao institut potrošačkog prava

Direktiva 1999/44¹⁹ izričito propisuje da se u pravu EU garancijom smatra sva-ka izjava kojom njen davalac daje obećanje u vezi sa robom, te da ta izjava pravno obavezuje trgovca ne samo pod uslovima iz date garancije, već i pod uslovima koje je on dao u oglašavanju u vezi sa tom robom.²⁰ Sa ovim pravilom je u potpunosti usklađen čl. 53. ZZP, a u čl. 54. ZZP izričito zabranjuje zloupotrebu

¹⁵ Vid. čl. 503. ZOO.

¹⁶ Raskid ugovora je pravo koje prodavac ne može da uskrati kupcu, ali kupac na to pristaje jer ne želi da izgubi garanciju.

¹⁷ Dva su načina za prestanak ugovora po sili zakona zbog neispunjenja obaveze prema ZOO i to su: 1. zbog protoka roka ispunjenja ugovora ako je rok bitni element ugovora (čl. 125. ZOO) i 2. zbog bezuspešnog protoka naknadnog roka za izvršenje ugovora (čl. 125. ZOO). Vid. K. Jovičić, Osnovi prestanka trgovinskih ugovora u srpskom pravu, *Pravo i privreda* 61(2023)3, 785.

¹⁸ Tako je Apelacioni sud u Beogradu u obrazloženju presude u predmetu Gž-6553 /12 od 15. oktobra 2012. godine naveo da je tužilac u garantnom roku reklamirao kvar na kupljenom televizoru, koji tuženi nije uspeo da popravi ili preda drugi ispravan televizor u razumnom roku iako je, kako navodi sud, za to imao više nego dovoljno vremena (od 20. septembra 2010. godine sve do podnošenja tužbe 4. februara 2011. godine), to je osnovano tužilac tražio raskid ugovora i povraćaj isplaćene sume novca. Presuda je dostupna u *Intermex* elektronskoj pravnoj bazi, posećeno 21. 6. 2024.

¹⁹ Direktiva 1999/44/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 29. maja 1999. godine o određenim aspektima prodaje robe široke potrošnje i o garancijama za takvu robu, postavlja temelje (minimalne zahteve) za regulisanje garancije trgovaca u potrošačkim ugovorima. Ova Direktiva je prestala da važi na osnovu Direktive (EU) Evropskog parlamenta i Saveta od 20. maja 2019. godine o određenim aspektima o kupoprodaji robe, izmeni Uredbe (EU) 2017/2394 i Direktive 2009/22/EZ te stavljanju van snage Direktive 1999/44/EZ, *Službeni list EU* L 136/28 (dalje: Direktiva o prodaji robe). Međutim, suštinski isto pravilo je sačržano i u čl. 17. Direktive o prodaji robe.

²⁰ Čl. 6. st. 1. Direktive 1999/44.

izraza „garancija”.²¹ Na taj način ZZP predviđa stroži režim odgovornosti prodavca za materijalne nedostatke nego što ih propisuje opšti propis za ugovore i potrošači su, zahvaljujući tome, bolje zaštićeni od kupaca koji nemaju status potrošača. Ipak, potrošač nije dužan da koristi prava koja mu daje ZZP (*lex specialis* je ustanovljen u interesu zaštite potrošača i njegova su pravila obavezujuća samo za trgovce), odnosno, on ima pravo i da se poziva na zaštitu u skladu sa pravilima ZOO ako smatra da su ona za njega, u datoj situaciji, povoljnija.

III Tipične trgovačke prakse koje su doprinele da potrošači „izgube” pravo na popravku

Digitalna tehnologija, odnosno digitalna elektronika kao njen sastavni element,²² omogućile su revolucionarni napredak u proizvodnji tehničke robe. Danas gotovo da nema uređaja koji koriste potrošači, a u koji nije ugrađena elektronika. Pored toga, sve češće se u te proizvode ugrađuje i softver koji omogućava prilagođavanje njihove upotrebe individualnim potrebama svakog potrošača.²³ U početku su se elektronika i softveri koristili u uređajima za komunikaciju i zabavu, da bi se vremenom njihova upotreba proširila i na motorna vozila, poljoprivredne mašine, uređaje koje potrošači koriste u domaćinstvu, dečije igračke itd. Ti proizvodi se označavaju kao elektronska roba, ili potrošačka elektronika.

Potrošačka elektronika je nova generacija tehničke robe koja se značajno razlikuje od proizvoda iz vremena pre tzv. digitalne revolucije²⁴ (pre dvadeset

²¹ Čl. 54. ZZP glasi: „Pri zaključenju ugovora o prodaji robe i oglašavanju povodom prodaje, trgovac je dužan da se uzdrži od upotrebe izraza „garancija” i izraza s tim značenjem, ako po osnovu ugovora o prodaji potrošač ne stiče više prava nego iz zakonske odgovornosti trgovca za nesaobraznost robe ugovoru ili drugih prava u skladu sa ovim zakonom.”

²² Digitalna elektronika obuhvata digitalne uređaje i softverska rešenja (tzv. softver), kao i tehnološke standarde koji su nastali kao rezultat naučne i inženjerske delatnosti u oblasti digitalne tehnologije (navedeno prema: <https://recnikinterneta.rs/definicija/digital-technology-digitalna-tehnologija>, 24. 6. 2024).

²³ Proizvodi koji koriste ove softvere se u literaturi označavaju i kao tzv. potrošačka elektronika i ona se u početku odnosila na uređaje za zabavu (radio prijemnici, televizori, video rekorderi, DVD plejeri, fotoaparati, računari, itd.) i sredstva za komunikaciju (telefonske sekretarice, mobilni telefoni), da bi se danas njihova upotreba proširila i na kućne aparate (mašine za pranje i sušenje veša, rerne itd.). Vid. D. Moore, *You Gotta Fight for Your Right to Repair: The Digital Millennium Copyright Act’s Effect on Right-to-Repair Legislation*, *Texas A&M Law Review* 6(2019)4, 510.

²⁴ Digitalna revolucija je fenomen koji je začet pojavom prvih računara i njihovim uključivanjem u industrijske procese (polovinom XX veka), da bi devedesetih godina prošlog veka,

i više godina) i po tome što su ti proizvodi složeniji i komplikovaniji za održavanje. Ranije je, naime, bilo uobičajeno da potrošači mogu čak i samostalno da obave jednostavnije popravke uređaja koje koriste, a za otklanjanje komplikovanijih kvarova su angažovali nezavisne servisere. Danas se to izmenilo zbog činjenice da savremena tehnička roba, po pravilu, funkcioniše uz pomoć ugrađene elektronike, zbog čega je za njihovu popravku potrebno specijalizovano znanje koje zahteva dodatno obrazovanje. Pored toga, elektronika se mnogo brže razvija od ostalih komponenti tehničke robe zbog čega takva roba zastareva za kraće vreme, odnosno, na tržištu se za relativno kratko vreme pojavljuju novi, unapređeni modeli. Konačno, elektronika se brže kviri od ostalih komponenti tehničke robe pa je potrošaču elektroniku potrebno češće popravljati.

Održavanje i popravka tehničke robe koja je u garanciji se, pod uslovima iz garancije, redovno obavlja u servisima koje je ovlastio proizvođač određene robe. Ovo je opštepoznata činjenica i danas uobičajena praksa. Motivi koji opredeljuju proizvođače (trgovce) da osnivaju ovlašćene servise ili da organizuju mrežu ovlašćenih servisa angažujući druge trgovce na osnovu ugovora o poslovnoj saradnji, su više ili manje očigledni. Pre svega, u ovlašćenim servisima se dobija standardizovana usluga u skladu sa kriterijumima proizvođača (trgovca koji daje garanciju), što samo po sebi stvara uverenje kod potrošača u dobar kvalitet njihovog rada. Pored toga, trgovac preko ovlašćenih servisa ima mogućnost da ostvari detaljniji uvid u reklamacije i načine njihovog rešavanja, kao i da te dragocene informacije koristi na dobrobit potrošača. Ipak, da bi uspešno organizovao mrežu ovlašćenih servisa trgovac mora da uloži dodatne napore i sredstva, kao i da vodi računa o tome da mu ta ulaganja budu isplativa. Zbog toga su cene usluga u ovlašćenim servisima, po pravilu, više od cena usluga koje pružaju nezavisni servisi i majstori.

Po pravilu, trgovac ulaže napore i sredstva radi organizovanja obuke zaposlenih u ovlašćenim servisima, što je potrebno da bi oni mogli da obavljaju poslove po njegovim standardima. Uobičajeno je da u jednom takvom servisu radi više zaposlenih, ali nije nužno da svi majstori imaju visoki, odnosno vrhunski nivo specijalizacije. Naprotiv, zbog specifičnog načina proizvodnje savremene tehničke robe, koji se ogleda u tome što se pojedinačni delovi grupišu u određene sklopove koji su projektovani tako da se njihovi sastavni delovi

odnosno, pojavom pametnih telefona i početkom upotrebe računara u kompanijama konačno započeo proces digitalne revolucije, odnosno, tzv. IV industrijske revolucije. Vid. V. Lazović, T. Đuričković, *op. cit.*, 27 i dalje.

ne mogu menjati samostalno, već isključivo kao celina (proizvodi su sve više integrisani), popravke se u značajnom broju slučajeva obavljaju zamenom tih sklopova. Takve popravke mogu u većini slučajeva da uspešno obavljaju zaposleni sa osnovnom obukom, odnosno, nije nužno da među njima bude i neko ko je dovoljno stručan da otkloni komplikovanije kvarove. Kada se pojavi takav problem onda se on može rešiti na taj način što se zaposleni u lokalnim servisima obrate majstoru na koji ih uputi proizvođač, radi konsultacije o načinu postupanja u konkretnom slučaju (obično je reč o vrhunski obučenom majstoru koji je zaposlen kod proizvođača). Ovakav vid poslovanja je moguć zahvaljujući savremenim sredstvima komunikacije, a trgovac koji tako posluje ostvaruje uštede ne samo na zaradama zaposlenih, već i na njihovoj obuci.

Ranije se (pre digitalne revolucije) tehnička roba proizvodila tako da traje što duže, a garancija za njeno ispravno funkcionisanje je, po pravilu, trajala kraće nego danas.²⁵ Ta roba se nije menjala često i popravljala se na taj način da se njen radni vek što više produži. Popravka neispravne robe je bila redovna aktivnost i proizvođač je ostvarivao zaradu od te privredne delatnosti. Međutim, to se promenilo i danas proizvođači u oglasnim porukama sve manje ukazuju na dugotrajnost robe da bi privukli kupce već, umesto toga, pažnju potrošača usmeravaju na savremeniji dizajn i performanse novih modela. Ta marketinška praksa, takođe, potvrđuje da trgovci više nemaju interes da proizvode robu koja će da traje, odnosno, da njihova zarada više ne počiva na popravkama robe već na prodaji novih modela.²⁶

Za popravke koje nisu obuhvaćene garancijom, potrošači nemaju očigledni interes da koriste usluge ovlašćenih servisa, ali oni to često rade uprkos činjenici da su njihove cene, po pravilu, više nego cene u nezavisnim servisima. Jedan od razloga zašto se odlučuju za ovlašćene servise je njihovo uverenje da će tu dobiti kvalitetniju uslugu, koje stiču delimično i zahvaljujući sve češćoj praksi

²⁵ Prema ZOO kao opštem propisu za ugovorne odnose rok trajanja garancije nije regulisan zakonom već o tome odlučuje trgovac koji daje garanciju. Za razliku od toga, u potrošačkom pravu EU garantni rok ne može biti kraći od dve godine, koliko traje odgovornost prodavca za saobraznost na robu za koju nije data garancija. Ovo pravilo je uvedeno Direktivom 1999/44.

²⁶ Štaviše, veruje se da kraći vek trajanja elektronike nije slučajan već da to podstiču proizvođači robe u koju se ona ugrađuje da bi skratili radni vek te robe i privoleli potrošače da češće kupuju nove proizvode. Vid. N. Buseman, A Second-Generation Solution to Electronic Waste: The New York Approach, *Columbia Journal of Environmental Law* 37(2012)2, 245-246. Osim toga, softveri se konstantno usavršavaju pa proizvodi u koje su već ugrađeni mnogo brže zastarevaju zbog pojave novog, savremenijeg modela na tržištu.

davanja produžene garancije za tehničku robu. Produžena garancija, sama po sebi, nema značaj potvrde kvaliteta proizvoda i njegove trajnosti (iako može tako da izgleda). Naprotiv, brojni trgovci daju produženu garanciju baš zato što znaju da očekivani vek trajanja proizvoda nije dugačak i zato nastoje da vežu što veći broj potrošača za ovlašćene servise, u kojima će ih zaposleni lakše ubediti da proizvod koji nije ispravan zamene novim modelom.²⁷

Da ova tvrdnja ima osnova potvrđuju i strani autori koji već nekoliko godina unazad ukazuju na činjenicu da su proizvođači tehničke robe svesno usvojili poseban dizajn proizvoda i razvili strategije koje čak i onemogućavaju popravku proizvoda, sa ciljem da lakše ubede potrošače da se popravka uređaja ne isplati.²⁸ Ovi navodi se veoma često ilustruju primerima iz prakse prodaje mobilnih telefona.²⁹ Prema podacima iz tih radova, svake godine oko pedeset miliona ljudi u SAD ošteti ekran svog Apple pametnog telefona (popravka u tom slučaju nije obuhvaćena garancijom) i oni se tada nađu u dilemi da li da investiraju u popravku telefona, što podrazumeva zamenu ekrana, ili da kupe novi telefon.³⁰ Novi ekran za mobilni telefon može da se nabavi po ceni od oko 30 dolara i to nije skupo za američke uslove; međutim, zamena ekrana zahteva specijalni alat i posebne veštine, a to jeste skupo. Kada je o Apple kompaniji posebno reč, ona naplaćuje ovu, kako se navodi, ne tako komplikovanu popravku 279 dolara.³¹ Zbog visoke cene popravke potrošači i sami često razmatraju šta im se više isplati (popravka ili kupovina novog uređaja), a takvo razmišljanje kod njih podstiču i zaposleni u ovlašćenom servisu, koji

²⁷ Jedan od načina na koji se demotivšu potrošači da popravljaju svoje uređaje je osmišljavanje specifičnog dizajna proizvoda i korišćenje ugrađenog softvera isprogramiranog tako da se veštački izazove da proizvod propadne pre vremena, čime se potrošači primoravaju da češće popravljaju te proizvode ili da ih češće menjaju. Na taj način trgovci izvlače više novca od potrošača i ostvaruju veću zaradu. G. Slade, *Made to Break: Technology and Obsolescence in America*, Harvard University Press 2006, 5. (navedeno prema: J. Turiel, Consumer Electronic Right to Repair Laws: Focusing on an Environmental Foundation, *William & Mary Environmental Law and Policy Review* 45(2021)2, 588).

²⁸ A. Perzanowski, Consumer Perceptions of the Right to Repair, *Indiana Law Journal* 96(2021)2, 361.

²⁹ Vid. N. Mirr, Defending the Right to Repair: An Argument for Federal Legislation Guaranteeing the Right to Repair, *Iowa Law Review* 105(2020)5, 2397-2399.

³⁰ U slučajevima kada je oštećenje nastalo krivicom nekog lica ta činjenica isključuje primenu prava po osnovu garancije za ispravno funkcionisanje stvari.

³¹ A. Perzanowski, *op. cit.*, 361-362. Perzanowski, dalje, navodi da u vreme kada je objavljen ovaj njegov rad iPhone X je koštao Apple oko 350 dolara, ali se prodavao po ceni od 999,5 dolara, što znači da je profitna marža 64%. A. Perzanowski, *op. cit.*, 362.

su obučeni da im sugerišu benefite kupovine novog telefona, za koje im nude i posebne trgovačke podsticaje, na primer, davanje posebnih popusta za kupovinu novih modela, zamena staro za novo, recikliraj i ostvari popust, ne čekaj popravku već uzmi odmah novi proizvod, itd.³²

Ako se zadržimo na Apple kompaniji i mobilnim telefonima, zabeležen je i podatak da je ta kompanija u septembru 2019. godine predstavila novu generaciju iPhone-a, te da su analitičari tada predviđeli da će se, samo u 2019-oj godini (dakle, za samo tri meseca), prodati između 70 i 75 miliona novih uređaja. Godinu dana pre toga (u septembru 2018. godine) zvaničnik kompanije Apple je objavio da su od 2010. godine do tada prodali skoro dve milijarde uređaja koji koriste iOS operativni sistem koji pokreće najpopularnije Apple-ove mobilne uređaje, dok je Samsung za isti period prodao više od dve milijarde telefona.³³ I konačno, samo u 2010. godini je u SAD odbačeno 364 miliona elektronskih uređaja, koji su postali elektronski otpad (e-otpad).³⁴

Proizvođači tehničke robe otežavaju položaj nezavisnih servisera kao alternative ovlašćenim servisima za popravku potrošačke elektronike i na taj način što u proizvode ugrađuju softvere na koje polažu pravo intelektualne svojine, zbog čega se popravka tih softvera može legalno obaviti samo od strane proizvođača ili u njegovim ovlašćenim servisima.³⁵ Pored toga, brojni proizvođači koriste specijalne softvere koji su programirani tako da prepoznaju kada neko zameni originalni deo na uređaju rezervnim delom koji nije originalni deo, u kom slučaju ugrađeni softver odmah onemogućava dalji rad uređaja.³⁶

³² E. Terryn, Right to Repair? Towards Sustainable Remedies in Consumer Law, *European Review of Private Law* 27(2019)4, 862.

³³ J. Turiel, *op. cit.*, 579. Na istom mestu se navodi da je u periodu od 2012. do 2017. godine prodavano svake godine preko 255 miliona televizora, a uspon interneta je doveo do ekspanzije povezanih uređaja (tableti, lični asistenti, zvučnici, kamere itd.). Samo američki građani su u 2019. godini koristili po osam umreženih uređaja, sa tendencijom da se taj broj konstantno uvećava. J. Turiel, *op. cit.*, 560.

³⁴ *Ibid.* Perzanowski u vezi sa ovim ukazuje i da je stav Apple kompanije da promoviše zamenu telefona umesto popravku ima očigledno ekonomsko opravdanje i to u veoma visokoj profitnoj marži (od čak 64% prema podacima za 2018. godinu). Vid. A. Perzanowski, *op. cit.*, 362.

³⁵ Vid. R. W. Gomulkiewicz, Considering a Right to Repair Software, *Berkeley Technology Law Journal* 37(2022)3, 949 i dalje.

³⁶ Vid. D. Moore, *op. cit.*, 514. Na isto ukazuje i H. A. DuBeau, ali i dodaje da proizvođači koriste i tzv. predatorski dizajn kako bi prisilili potrošače da koriste usluge ovlašćenih servisa, če-

Popravka robe koja je u garanciji u okviru ovlašćenih servisa ne ograničava, sama po sebi, tržište za rad nezavisnih servisa i proizvođač je oduvek tako poslovao. Međutim, to se promenilo kada su proizvođači počeli da zarađuju više na prodaji novih proizvoda nego na popravkama. Zbog toga, oni sada imaju interes da preuzmu tržište od nezavisnih serviseri koji, po prirodi stvari, popravljaju neispravnu robu. Da bi uspešno ovladali i tim tržištem trgovci su osmislili i posebne prakse. Među njima se po učestalosti primene ističe praksa proizvođača tehničke robe da ograničavaju prodaju originalnih rezervnih delova na mrežu ovlašćenih servisa, čime primoravaju nezavisne servisere da od njih kupuju te delove, podrazumeva se, uz odgovarajuću naknadu u koju je uključena i zarada proizvođača. Pored toga, činjenica da uređaji ne samo da imaju ugrađenu elektroniku, već se sve više oni i proizvode uz pomoć elektronike, uticala je na proces popravke tako što je dovela do potrebe za korišćenjem specijalnih alata i posebnih softvera za dijagnostiku kvarova koji, po pravilu, nisu dostupni nezavisnim serviserima u legalnoj prodaji. Ako se tome doda i činjenica da nezavisni serviseri, po pravilu, nemaju ni mogućnost da se obučavaju kao zaposleni u ovlašćenim servisima, niti imaju priliku da se od davaoca garancije obaveste o karakterističnim kvarovima i načinima za njihovo otklanjanje zato što proizvođači te informacije sve češće proglašavaju poslovnim tajnama, jasno je da se njima konstantno smanjuju mogućnosti za rad. Time se postavlja i pitanje narušavanja slobodne konkurencije na tržištu pa se problem novih trgovačkih praksi može analizirati ne samo u svetlu zaštite prava potrošača, već i u svetlu zaštite konkurencije.³⁷ Takođe, to je, na posredan način, i problem zaštite životne sredine jer se pod direktnim uticajem trgovačkih praksi formirala i praksa da potrošači umesto investiranja u popravku proizvoda koji već poseduju, investiraju u kupovinu novog proizvoda.

sto po visokoj ceni. Vid. H. DuBeau, *Antitrust Law & the Right to Repair Movement: Why Kodak May Not Be Such a Bad Apple*, *Syracuse Law Review* 74(2024)1, 275.

³⁷ Nezavisni serviseri imaju pravo da potražuju naknadu štete zbog povrede prava konkurencije u sudskom postupku. Međutim, da bi se uspeo u tom postupku neophodno je dokazati da je šteta nastala kao i njena visina, a taj zadatak je posebno izazovan kod dokazivanja šteta zbog povrede prava konkurencije, ali je istovremeno u pravu EU (Direktivom 2014/104 od 26. novembra 2014. godine o određenim pravilima kojima se uređuju postupci za naknadu štete prema nacionalnom pravu za kršenje odredaba prava tržišne utakmice država članica i Evropske unije) uveden model privatnopravnog sprovođenja prava konkurencije koji taj postupak olakšava. Vid. D. Marković Bajalović, *Proving Antitrust Damages in Civil Proceedings – The Compatibility of Serbian Law with Directive 2014/104 –*, *Strani pravni život* LXVII(2023)4, 650-659.

IV Pravo na popravku: od društvenog pokreta do zakonske regulative

Najveći proizvođač e-otpada u svetu su SAD, koje nemaju dovoljno deponija za njegovo prihvatljivo skladištenje, zbog čega one svoj e-otpad izvoze u druge, manje razvijene zemlje.³⁸ Najveći problem sa odlaganjem tehničke robe je zagađenje životne sredine, a taj problem je posebno prisutan kod odlaganja proizvoda u koje su ugrađeni elektronika i softveri, koji u svom sastavu redovno sadrže različite metale i druge otrovne supstance među kojima su: olovo, kadmijum, hrom, živa, bakar, mangan, nikl, arsen, cink, gvožđe i aluminijum.³⁹ Čak i sam proizvodni proces elektronike je problematičan u tom smislu što podrazumeva potrošnju značajnih resursa. Tako je, na primer, za proizvodnju jednog silikonskog čipa neophodno potrošiti preko osam galona vode, a postrojenja za proizvodnju potrošačke elektronike mogu da kontaminiraju prirodne izvore i zalihe vode toksičnim hemikalijama.⁴⁰

Kada su podaci o zagađenju životne sredine usled odlaganja e-otpada postali javno dostupni to je uznemirilo najširu javnost i u SAD je nastao pokret koji je ujedinio veliki broj ljudi oko ideje da se potrošačima omogući da koriste proizvode što je duže moguće, a to podrazumeva da se obezbede svi uslovi za njihovu kvalitetnu popravku. S obzirom na to da su nove prakse proizvođača i trgovaca tehničkom robom nanele ogromne štete i drugim akterima na tržištu, pre svih, nezavisnim serviserima (zbog nastojanja proizvođača da monopolišu tržište popravke tehničke robe), njihovi predstavnici su se, takođe, priključili ovom pokretu. Interes da mu se pridruže su prepoznale i organizacije za zaštitu životne sredine, mehaničari, poljoprivrednici, naučnici, aktivisti zaštite životne sredine, mali biznisi, pojedinci.⁴¹ Oni su se udružili oko zajedničkog cilja da lobiraju za usvajanje zakona kojima će se garantovati pravo potrošača da samostalno ili preko serviseru po svom izboru obavljaju popravku stvari. Uspeli su da skrenu pažnju nadležnih organa na postojeći problem što potvrđuje činjenica da je do kraja 2019. godine dvadeset saveznih država u sastavu SAD sačinilo nacрте zakonskih propi-

³⁸ J. Turiel, *op. cit.*, 582-583.

³⁹ K. Grant *et al.*, Health consequences of exposure to e-waste: a systematic review, *Lancet Global Health* (2013)1, 352.

⁴⁰ J. Turiel, *op. cit.*, 583; Vid. i A. Perzanowski, *op. cit.*, 363-364.

⁴¹ L. C. Grinvald, O. Tur-Sinai, The Right to Repair: Perspectives from the United States, *Australian Intellectual Property Journal* 31(2020), 98.

sa koji na pravno obavezujući način regulišu pravo potrošača na popravku stvari.⁴² Međutim, ovaj pokret se u svom delovanju od početka suočavao sa koordinisanim protivljenjem proizvođača tehničke robe, opreme, tehnoloških kompanija i njihovi trgovinskih udruženja zbog čega ni jedan od ovih zakona, iako su svi ušli u zakonsku proceduru tokom 2021. godine, nije bio usvojen.⁴³

U pravu EU se takođe uviđa potreba za preduzimanjem određenih mera kako bi se potrošačima omogućilo da ostvare pravo na popravku i to iz istih razloga i sa istim idejama kao i u SAD: zaštita potrošača, održiva proizvodnja i zaštita životne sredine.⁴⁴ U pravu EU je odgovornost prodavca za materijalne nedostatke već regulisana Direktivom o prodaji robe iz 2019. godine,⁴⁵ kojom je propisano da on odgovara za svaku nesaobraznost koja se pokaže u periodu od dve godine od isporuke robe.⁴⁶ Prema pravilima ove Direktive, pravo na pravna sredstva koja pripadaju potrošaču obuhvataju: zahtev za otklanjanje nesaobraznosti, zahtev za sniženje cene i pravo da jednostrano raskine ugovor. Kada je o pravu na otklanjanje nesaobraznosti reč, izričito je propisano da potrošač može da bira između popravke robe i zamene, ali je pravo na popravku ipak ograničeno na taj način što je prodavcu omogućeno da se tom zahtevu usprotivi ako bi popravka bila nemoguća ili bi mu, s obzirom na okolnosti slučaja, to prouzrokovalo

⁴² J. Turiel, *op. cit.*, 581.

⁴³ H. DuBeau, *op. cit.*, 276-277. Na istom mestu se navodi i da su u 2022. godini ipak usvojena dva takva zakona (u Kaliforniji i Njujorku), ali da je predmet njihove primene bio veoma ograničen (na dijagnostiku kvarova u Kaliforniji, odnosno, samo na delove za elektroniku koja je prvi put proizvedena, prodana ili korišćena u državi Njujork u periodu od 1. jula 2023. godine). *Ibid.* U međuvremenu, Zakon o pravu na popravku je usvojen u još dve države SAD (Kolorado i Minesota), ipak, i dalje sa ograničenim predmetom primene (odnosi se samo na poljoprivredne mašine u Koloradu, odnosno na popravku digitalnih komponenti u Minesoti). Informacija je dostupna i na: <https://www.ncsl.org/technology-and-communication/right-to-repair-2023-legislation>, posećeno 24. 6.2024.

⁴⁴ Iako se popravka ne smatra jednim i konačnim načinom rešavanja problema smanjenja e-otpada, među autorima i akterima na tržištu nije sporno da je popravka ipak bolji način da se to postigne nego što je recikliranje odbačenih proizvoda. Popravkom se štedi energija, štede se materijali, voda i sama popravka je, po pravilu, jeftinija od kupovine novog uređaja. Vid. E. Terryn, *op. cit.*, 854.

⁴⁵ Direktiva (EU) 2019/771 Evropskog parlamenta i Saveta od 20. maja 2019. godine o određenim aspektima ugovora o kupoprodaji robe, izmeni Uredbe (EU) 2017/2394 i Direktive 2009/22/EZ te stavljanju van snage Direktive 1999/44/EZ.

⁴⁶ Čl. 10. st. 1. Direktive o prodaji robe. Države članice mogu uvesti duže rokove za odgovornost prodavca, ali ne i kraće (čl. 10. st. 3. Direktive).

nesrazmerne troškove.⁴⁷ Ovo ograničenje je propisano radi zaštite opravdanih interesa trgovca (odnosno, radi sprečavanja zloupotreba pravnih sredstava od strane potrošača). Iz istog razloga su propisana i ograničenja prava potrošača da zahteva sniženje cene ili da jednostrano raskine ugovor.⁴⁸

Direktiva o prodaji robe izričito reguliše institut garancije ali ne tako što posebno razrađuje nepoštene poslovne prakse vezano za zloupotrebu izraza „garancija”. S obzirom na to da je u praksi ta pojava prisutna i proizvodi negativne uticaje ne samo na prava potrošača već i na pravo konkurencije, a pored toga na posredan način uzrokuje i ozbiljno zagađenje životne sredine, očigledna je potreba da se pronađe način da se takvoj praksi stane na put jer je to u opštem interesu. Usvajanje Direktive o pravu na popravku je, zbog toga, bilo ne samo potrebno već i neophodno.

V Umesto zaključka

Iako je ovaj rad motivisan usvajanjem Direktive o pravu na popravku, njegov predmet nije analiza pravila koja su u njoj sadržana, već suštinski razlozi zbog kojih je bilo potrebno propisati pravni režim koji na obavezujući način uređuje pitanja od značaja za ostvarivanje prava potrošača da samostalno odlučuju da li žele da poprave stvar, kao i da izaberu kome će da povere taj posao.

Pravo potrošača na popravku se ne dovodi u pitanje ni jednim pravnim dokumentom jer potrošač, koji je na osnovu punovažno zaključenog i izvršenog ugovora o prodaji stekao pravo svojine na nekoj stvari, ima pravo da njome raspolaže a to uključuje i pravo da odluči kome će da poveri da mu popravi neispravan proizvod. Popravka stvari je jeftinija od kupovine nove, naročito kada su u pitanju skuplji proizvodi kao što su mobilni telefoni, računari, kućni aparati itd. Međutim, to pravo su dovele u pitanje određene trgovačke prakse, motivisane težnjom proizvođača da ostvare što veće profite, ne vodeći pri tome računa o potrebi zaštite potrošača, zabrani narušavanja konkurencije i zanemarujući zagađenje životne sredine koje izaziva prevremeno odlaganje e-otpada.

⁴⁷ S tim u vezi Direktiva upućuje da naročito treba uzeti u obzir vrednost koju bi roba imala da je saobrazna, značaj nesaobraznosti te da li bi potrošač trpeo značajne neprijatnosti ako bi koristio drugo pravno sredstvo. Vid. čl. 13. st. 3. Direktive o prodaji robe.

⁴⁸ Ova pravna sredstva potrošač stiče pod sledećim uslovima: da prodavac nije otklonio nesaobraznost u razumnom roku ili to nije učinio koristeći pravo da odbije zahtev za otklanjanje nesaobraznosti iz čl. 13. st. 3; da nesaobraznost postoji i nakon što je prodavac pokušao da je otkloni; da je prodavac izjavio da neće otkloniti nesaobraznost ili je to očigledno iz okolnosti slučaja. Pored toga, izričito je propisano da potrošač ne može da raskine ugovor zbog neznatne nesaobraznosti. Čl. 13. st. 4. i 5. Direktive o prodaji robe.

Ostvarenje prava potrošača na popravku snažno podržava čl. 5. Direktive u kome se, između ostalog, izričito propisuje dužnost proizvođača da prodaje rezervne delove i alate po razumnim cenama; zabrana proizvođačima da upotrebljavaju ugovorne klauzule, hardverske ili softverske tehnike koje ometaju popravku proizvoda; zabrana proizvođačima da sprečavaju nezavisne serviseri da upotrebljavaju originalne rezervne delove, kao i polovne ili kompatibilne rezervne delove ako su oni u skladu sa zahtevima kvaliteta koji važe za sve proizvode koji se stavljaju na tržište EU; zabrana proizvođačima da odbiju da popravljaju robu samo zato što su prethodno robu popravljali nezavisni serviseri ili druga lica, itd.

Ova Direktiva je stupila na snagu, ali počinje da se primenjuje za dve godine, koliko je procenjeno da je potrebno vremena da bi se države članice pripremile za njenu primenu, u skladu sa obavezama koje im se s tim u vezi nameću. Tek sa početkom primene Direktive će se videti njeni efekti, a u međuvremenu nam ostaje da se nadamo da će i trgovci blagovremeno (i pre nego što počne njena primena) prilagoditi svoje trgovačke prakse u skladu sa njenim pravilima.

Katarina Jovičić*

The EU Right-to-Repair directive: why do we need legal protection of this right via imperative legal norms?

Summary

Consumer's right to repair is unquestionable in legal documents, because the consumer who validly concluded and executed sales contract, has acquired the right of ownership of a sold item and therefor he has the right to decide whether it should be repaired or not. Also, he has the right to decide whom to trust to repair of the defective product. Repairing product is cheaper than buying a new one, especially when it comes to more expensive items such as mobile phones, computers, home appliances, etc. However, manufactures question that right by developing certain commercial practices, motivated by their desire to achieve the highest possible profits, not taking into account the need for consumer protection, the prohibition of distortion of competition, and ignoring the environmental pollution caused by premature disposal of e-waste.

* Senior Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade, Serbia.

The exercise of the consumer's right to repair is strongly supported by Art. 5. of Right to Repair Directive in which, among other things, the manufacturer's duty to sell spare parts and tools at reasonable prices is expressly prescribed; prohibiting manufacturers from using contractual clauses, hardware or software techniques that hinder product repair; banning manufacturers from preventing independent repairers from using original spare parts, as well as used or compatible spare parts if they comply with the quality requirements applicable to all products placed on the EU market; prohibition of manufacturers to refuse to repair the goods only because the goods were previously repaired by independent repairers or other persons, etc.

This Directive entered into force, but its implementation starts in two years, which is the estimated time needed for the member states to prepare for its implementation in accordance with the obligations imposed on them in this regard. Meanwhile, we can only hope that traders will adapt their trading practices in time (and even before its implementation begins) in accordance with its rules.

Keywords: technical goods, e-waste, unfair trade practices, sustainable production, environmental protection, protection of competition rights.

Literatura

Buseman, N. A Second-Generation Solution to Electronic Waste: The New York Approach, *Columbia Journal of Environmental Law* 37(2012)2, 101-146.

DuBeau, H. A. Antitrust Law & the Right to Repair Movement: Why Kodak May Not Be Such a Bad Apple, *Syracuse Law Review* 74(2024)1, 275-296.

Gomulkiewicz, R. W. Considering a Right to Repair Software, *Berkeley Technology Law Journal* 37(2022)3, 943-988

Grant, K., et al., Health consequences of exposure to e-waste: a systematic review, *Lancet Global Health* (2013)1. [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(13\)70101-3](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(13)70101-3)

Grinvald, L. C., Tur-Sinai, O. The Right to Repair: Perspectives from the United States, *Australian Intellectual Property Journal* 31(2020), 98-110.

Jovičić, K. Osnovi prestanka trgovinskih ugovora u srpskom pravu, *Pravo i priroda* 61(2023)3, 777-801. https://doi.org/10.55836/PiP_23305A

Lazović, V., Đuričković, T. *Digitalna ekonomija - Nešto već znamo, nešto naslućujemo a nečega nijesmo ni svesni*, Cetinje 2018.

Marković Bajalović, D. Proving Antitrust Damages in Civil Proceedings – The Compatibility of Serbian Law with Directive 2014/104 –, *Strani pravni život* LXVII(2023)4, 643-667. https://doi.org/10.56461/SPZ_23404KJ

Mirr, N. Defending the Right to Repair: An Argument for Federal Legislation Guaranteeing the Right to Repair, *Iowa Law Review* 105(2020)5, 2393-2424.

Kapor, V. „Član 501”, u: *Komentar Zakona o obligacionim odnosima* (red. B. Blagojević, V. Krulj), Beograd 1983.

Mitrović, D. Ugovorna garancija za kvalitet i funkcionisanje stvari, u: *Pravni opus - Izbor iz radova 1957-2007*, Beograd 2007.

Mitrović, D. „Član 501”, u: *Komentar Zakona o obligacionim odnosima* (gl. red. S. Perović), Beograd 1995.

Moore, D. You Gotta Fight for Your Right to Repair: The Digital Millennium Copyright Act's Effect on Right-to-Repair Legislation, *Texas A&M Law Review* 6(2019)4, 509-540. <https://doi.org/10.37419/LR.V6.I2.6>

Perzanowski, A. Consumer Perceptions of the Right to Repair, *Indiana Law Journal* 96(2021)2, 361-394.

Terryn, E. A. Right to Repair? Towards Sustainable Remedies in Consumer Law, *European Review of Private Law* 27(2019)4, 851-874. <https://doi.org/10.54648/ERPL2019044>

Turiel, J. Consumer Electronic Right to Repair Laws: Focusing on an Environmental Foundation, *William & Mary Environmental Law and Policy Review* 45(2021)2, 579-599.

Vizner, B. *Komentar Zakona o obveznim (obligacionim) odnosima*, Zagreb 1979.

PODSTICAJ LOBIRANJA U ZAKONSKOJ FORMI KAO PREPREKA KORUPCIJI

Sažetak

Lobiranje kao aktivnost kod mnogih ljudi često biva percipirano kao „loša pojava“ jer se poistovećuje sa podmićivanjem, korupcijom, trgovinom uticaja od strane onih koji imaju moć da deluju u političkom društvu. Zapravo, naješće se sve navedene pojave doživljavaju kao sinonimi. Međutim, istraživanja sa više aspekata pokazuju da lobiranje i korupcija nisu ista stvar. U poslednje dve decenije ova tema postaje veoma značajna na prostoru Evrope, pogotovo u bivšim komunističkim zemljama centralne i istočne Evrope (danas većine članica EU), kao i zapadnog Balkana. Pri tome su pogledi i interesovanja usmereni na uređenost ove aktivnosti u jednoj zakonsko-pravnoj regulativi, iako lobiranje kao delatnost na nivou EU ima deregulativni karakter. No, primarno pitanje jeste da li lobiranje, posebno u kontekstu njegove zakonske regularnosti, može biti efikasan alat u smanjenju korupcije, ili pak i njegova neregularnost ima potencijala da smanji korupciju. U radu ćemo pokušati da ukažemo na to da lobiranje u priznatoj zakonskoj formi umnogome postaje protivteža korupciji. Njegova regularnost u pravno-zakonskoj proceduri, kroz veći stepen transparentnosti u kanalima uticaja, pospešuje aktere na veću odgovornost. Osim što postaje poželjnije od korupcije, takođe doprinosi jednom prosperitetnom i zdravom razvoju društva, dok sa druge strane daje prostor širem građanstvu da ovu delatnost ne poistovećuje sa korupcijom. Stoga, smatramo da lobiranje u zakonski uređenoj formi ima snagu da suzbije korupciju.

Gljučne reči: lobiranje, korupcija, zakonodavstvo, kodeks ponašanja, registar lobista, transparentnost.

I Uvod

Lobiranje i njegova definisanost u pogledu aktivnosti i delatnosti u savremenom društvu postaju izazov ne samo za zakonodavce, nego i za celokupno društvo u kojem ga građani doživljavaju kao sinonim za korupciju. To

* Master politikolog, doktorand na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Srbija, e-mail: daniel.sporea@gmail.com, ORCID <https://orcid.org/0009-0000-8103-4963>

inherentno uključuje problem kako definisati aktivnosti lobiranja i kako ga efikasno institucionalizovati. Sa teorijske tačke gledišta i prema pravnoj doktrini, postavljaju se važna pitanja o suštini i karakteristikama lobiranja, kao i o njegovim institucionalnim modelima, uključujući analizu argumenata za ili protiv uvođenja zakonskih rešenja za lobiranje na osnovu konkretnog modela. Međutim, ovakvi argumenti ne pokazuju u potpunosti suštinu spora o lobiranju. Savremena rasprava se, u suštini, odvija oko dva različita pitanja – odsustva delotvornih sredstava za kontrolu i upravljanje lobiranjem i moralnim ocenama uticaja na odluke javnih institucija od strane aktera koji zastupaju određene interese¹.

Lobiranje kao aktivnost i delatnost sve je više prepoznato u zapadnim, razvijenim demokratskim društvima, uprkos njenoj negativnoj konotaciji koja je sve rasprostranjenija u ovom društvu. U većini demokratija lobiranje predstavlja ustavno pravo. Shodno ovoj konstataciji gde je posmatran odnos lobiranja i demokratije, Milbrat (*Milbrath Lester Walter*) ističe da „(...) izgleda ne postoji način da se obuzda ili eliminiše lobiranje, a da se ne naruši pravo na peticiju (...)”². Borba za to da se negde završava samo političko predstavljanje i počinje neprikladan uticaj verovatno je stara koliko i samo lobiranje. Jedan od uzroka poteškoća da se pravno definiše neprimereni uticaj svakako jeste i činjenica da što je demokratija veća, to je teže uočiti takav uticaj i proceniti njegove posledice³. Da bi se „neprimeren – neprikladan uticaj” u neku ruku prepoznao, pa samim tim i neutralisao, zemlje su pokušale da regulišu lobiranje na više načina, u rasponu od „mekog” pa sve do „tvrđog” pristupa sa strogo regulisanim propisima kao što je to slučaj u SAD⁴. Činjenica je da se regulaciji i aktivnosti lobiranja posvećuje pažnja koja predstavlja uzrok otkrivanja korupcije u segmentu posredovanja interesa⁵. To je podstaklo pronalaženje mera i dodatnih pravila u funkciji boljeg uređenja ove oblasti, prihvatajući viši stepen transparentnosti, kako bi naposljetku lobiranje bilo prezentovano kao antikorupcijski instrument.

¹ A. Jakubiak-Mirończuk, *Lobbying in a Democratic State of Law – between Meaning and Judgment*, *Persona y derecho* 72(2015)1, 149–168.

² L. W. Milbrath, *The Washington Lobbyist*, Chicago 1963, 13.

³ M. Johnston, *Corruption, Contention, and Reform: The Power of Deep Democratization*, Cambridge 2014.

⁴ R. Chari, J. Hogan, G. Murphy, *Regulating lobbying: A global comparison*, New York 2012.

⁵ F. De Francesco, P. Trein, *How Does Corruption Affect the Adoption of Lobby Registers? A Comparative Analysis*, *Politics and Governance* 8(2020)2, 116–127.

No, ispitivanje kolika je merna efektivnost regulacije oblasti lobiranja koja se tokom procesa aktivnosti približava korupciji, tj. koliko je indikativna kao merilo koje će ukazati na smanjenje korupcije, postaje sve aktuelnija tema u mnogobrojnim stručnim radovima. Brojni autori poput Kamposa i Đovanonija (2007, 2008)⁶ smatraju da lobiranje može biti metod zamene za korupciju. Lobiranje može biti jednako efikasno ili efikasnije nego korupcija, smatraju autori Fjeldstad i Džonson (2017) (*Fjeldstad Odd Helde & Johnsen Jesper*). Pomenuti autori razrađuju tezu da je lobiranje efikasnije za velike multinacionalne kompanije, dobro finansirane i visoko profesionalne poslovne organizacije. „Efikasnost” posmatrana iz njihovog ugla uzima u obzir mnogobrojne faktore i uslove poput dužine trajanja celokupnog zakonodavnog procesa prilikom menjanja neke odluke, tržišne regulative i profitabilnosti, odnosno oni predviđaju ukalkulisanu prednost finansijske projekcije naspram gubitaka i loših ocena kompanija na tržištu⁷. Shodno ovome, možemo da konstatujemo kako lobiranje, kao mehanizam za ostvarivanje širih društvenih ali i partikularnih interesa, predstavlja strateški model čija primena leži u demokratski legitimnom izboru i načinu uticaja na kreatore javne politike koja bi u najavi mogla postati pretpostavka za smanjenje korupcije.

Tema našeg istraživanja se bazira na odnosu lobiranja i korupcije. Pitanje na koje tražimo odgovor jeste da li lobiranje, regulisano u pravno-zakonskoj proceduri, u daljoj perspektivi može dovesti do smanjenja korupcije? Odgovor ćemo tražiti u postavljenoj tezi u okviru koje pokušavamo da ukažemo na jedan pozitivan odziv u široj društvenoj javnosti koji bi se konstruktivno odrazio na percepciju ove aktivnosti i potencijalno postao efikasan instrument u borbi za smanjenje korupcije. U radu ćemo najpre definisati pojmove lobiranja i korupcije, kao i njihov uticaj na polje aktivnosti ove delatnosti. Delimična pažnja će biti usmerena na njihove karakteristike koje se kreću linijom od zajedničkog do opozitnog posmatranja. Sa druge strane, veći akcenat će biti na ispitivanju polazne hipoteze da se regulacijom lobiranja može smanjiti

⁶ N. F. Campos, F. Giovannoni, Lobbying, corruption and political influence, *Public Choice* 131(2007) 1–21.; N. F. Campos, F. Giovannoni, *Lobbying, corruption, and other banes*, London 2008, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/34894/1/578668866.pdf>, posećeno 11. 4. 2024.

⁷ O. H. Fjeldstad, J. Johnsen, “Governance challenges in Tanzania’s natural gas sector: unregulated lobbyism and uncoordinated policy”, in: *Corruption, Natural Resources and Development: From Resource Curse to Political Ecology* (eds. A. Williams, P. Le Billon), Cheltenham 2017, 44–57.

korupcija. Na osnovu različitih pristupa, modela i oblika regulacije lobiranja koji su prisutni i opšteprihvaćeni u Evropi, pokušaćemo da i iz tog ugla na kritičko-analički način izanaliziramo posmatranu aktivnost.

II Teorijski pristup definisanju pojma lobiranja i korupcije

1. Određenje korupcije

Fenomen korupcije je u procesu tranzicije društva evoluirao iz jedne faze u drugu poprimajući najrazličitije oblike, za koje se može reći da imaju zajedničku suštinu: zloupotrebu nezakonite poluge za ostvarivanje ličnih ili grupnih interesa. Kao antisocijalni čin, korupcija je prisutna i u društvima sa autoritarnim i u društvima sa demokratskim režimima, a borba protiv ove pojave postaje gorući problem, tim više što se veoma brzo širi uključujući, kao prvo, nekoliko sektora, nekoliko oblasti, a zatim i celo društvo, postajući tako stil života i odlika mentaliteta⁸. Integritet u javnom sistemu, korupcija i borba protiv nje pojmovi su koji obuhvataju čitav niz ponašanja i trenutno sve više ulaze u opšti rečnik političara, predstavnika nevladinih organizacija ili medija i javnosti uopšte, čija je osetljivost na ovaj fenomen sve izraženija. Tema korupcije postala je predmet multilateralnog naučnog istraživanja. Političke, ekonomske i društvene veze korupcije odredile su potrebu za detaljnim proučavanjem ovoga fenomena iz perspektive što bržeg smanjenja i prevencije posledica. Međutim, kako uočava Stojiljković (Zoran) „korupciju neće smanjiti nekoordinirano organizovanje inače profesionalno korektno odrađenih kampanja, niti samo postojanje niza antikoruptivnih institucija. Borba sa korupcijom podrazumeva primenu široke skale sredstava od preventivnog i edukativnog do represivnog, krivičnogpravnog delovanja”⁹. Lobiranje, ne samo u akademskom, nego i u širem društvenom diskursu, najčešće se povezuje sa korupcijom i koruptivnim radnjama, pre svega kao način ispoljavanja, dok ukoliko je normativno regulisan, može postati jedan od antikorupcijskih mehanizama.

Korupcija kao društveni fenomen ima dugu istoriju. Većina autora smatra da je ljudska sklonost ka korupciji bila trajna i neizbežna pojava u postojanju društva. Korupcija je, naime, razvijajući se zajedno sa društvom, državom i pravom, uvek dobijala nove oblike ispoljavanja, uspevajući da se prilagodi

⁸ E. Dobrescu, E. Sima, M. Sima, *Sensurile și existențele corupției*, Cluj-Napoca 2010, 264.

⁹ Z. Stojiljković, Karakter i logika korupcije, *Časopis za pravo i ekonomiju evropskih integracija* 4(2011)16, 25–26.

svakom političkom sistemu, svakoj eri i, na kraju, ali ne i najmanje važno, bilo kakvoj protivmeri¹⁰.

U klasičnoj koncepciji, korupcija je ocenjena kao degeneracija političkog sistema u celini. Makijaveli (*Niccolò Machiavelli*) je to smatrao „uništenjem vrlina građana”. U svom poznatom delu „Vladalac” (*Il Principe*) (1513) on opisuje metode koje kralj može da stekne i zadrži političku moć, a istovremeno oštro kritikuje fenomen korupcije¹¹. Monteskje (*Montesquieu Charles Louis*) u delu „Persijska pisma” (*Lettres Persanes*) (1721) korupciju definiše kao „transformaciju političkog poretka dobra u obliku zla”¹², a Ruso (*Rousseau Jean Jacques*) (1949) ju je posmatrao kao neizbežnu posledicu borbe za vlast¹³.

Savremene studije posebnu pažnju posvećuju ispoljavanju korupcije kroz nezakonito finansiranje političkih partija, kroz parlamentarne zloupotrebe, trgovinu uticajem i slične delatnosti koje formiraju korupciju, političke, ali i druge forme bez eksplicitnog političkog sadržaja. Štaviše, promoviše se ideja da se svaki oblik korupcije stavlja u političku pozadinu i da ima političke implikacije¹⁴.

Poslednjih decenija tema koja najviše puni stranice stručnih časopisa odnosi se na analizu uslova pogodnih za korupciju u mladim demokratijama, odnosno u državama u razvoju koje tek počinju da konsoliduju svoj status demokratske države i vladavine prava. Tako su italijanski istraživači Della Porta i Vanucci (*Della Porta Donatella & Vannucci Alberto*) u radu *Corrupt exchanges: actors, resources and mechanisms of political corruption* (1999) uspeali da ispituju prenaplašene strane korupcije i direktnu ulogu aktera koji su uključeni u perpetuiranje korupcije, ističući činjenicu da se politička korupcija tradicionalno predstavlja kao fenomen karakterističan za zemlje u razvoju, autoritarne režime ili društva u kojima sistem vrednosti favorizuje protekcionizam¹⁵. Ovu

¹⁰ A. Borševski, A. Istrate, *Bazele de contracarare a corupției*, Institutul pentru Democrație, Chișinău 2008, 192.

¹¹ N. Makijaveli, *Vladalac*, Neven, Beograd 2008.

¹² Š. L. Monteskje, *Persiska pisma*, Utopija, Beograd 2004.

¹³ Ž. Ž. Ruso, *Društveni ugovor- O poreklu i osnovima nejednakosti među ljudima*, Prosveta, Beograd 1949.

¹⁴ A. J. Heidenheimer, *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, Transaction Books 1978, 36.

¹⁵ D. Della Porta, A. Vannucci, *Corrupt exchanges: actors, resources and mechanisms of political corruption*, New York 1999.

ideju promoviše i Rok (*Rock T. Michael*) (2007) koji tvrdi da se korupcija javlja u prvim koracima demokratizacije, smanjujući njen naglasak tokom potpune demokratizacije države¹⁶. Takođe, Klitgard (*Klitgaard Robert*) (1991) smatra da se korupcija sve više prepoznaje kao problem pretežno u zemljama u razvoju. Podmićivanje, iznuda, prevara i dosluh doveli su do razvoja neefikasnih ekonomija predatorskih elita i političke nestabilnosti¹⁷.

U kontekstu navedenog, napominjemo da fenomen korupcije nije specifičan samo za određene oblike vlasti, već se nalazi u praktično svim društvima. Tokom nekoliko godina ubedljivo je osporavana teza o obrnutoj korelaciji između korupcije, ekonomskog i političkog razvoja. Tako su zemlje sa dugom demokratskom tradicijom, poput SAD, Nemačke, Austrije, Velike Britanije ili Italije, doživele skandale velikih razmera, političke i ekonomske konotacije u kojima korupcija zauzima suštinsko mesto. Drugim rečima, korupcija je prisutna kako u siromašnim državama u razvoju i totalitarnim društvima tako i u onim razvijenim zemljama sa demokratskom tradicijom.

Naposletku, možemo dodati da su pristupi posmatranja ovog fenomena i njegova definisanost postali značajni za mnoge istraživače koji su se u njeno poimanje upustili kroz iznošenje različitih mišljenja. Definicije koje se najčešće susreću u stručnoj literaturi i javnosti kreću se od onih poput opisa Svetske banke (*World Bank*) da je u pitanju „zloupotreba javnih resursa zarad ličnih interesa”¹⁸, preko Transparensi Internešenel (*Transparency International*) gde se određuje kao „zloupotreba poverene moći za privatnu korist”¹⁹, do pojedinih autora kao što je Naj (*Nye Joseph Samuel*) (1967) koji korupciju smatra „ponašanjem koje odstupa od uobičajenih dužnosti javnog funkcionera ili koje krši zakone u korist vršenja određenih vrsta uticaja, specifičnih, kao što su mito, nepotizam, pronevera”²⁰.

¹⁶ M. T. Rock, *Corruption and democracy*, DESA Working Papers No 55, http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp55_2007.pdf, posećeno 13. 4. 2024.

¹⁷ R. Klitgaard, *Controlling Corruption*, University of California Press 1991.

¹⁸ World Bank, *Anticorruption in Transition A Contribution to the Policy Debate*, Washington 2000.

¹⁹ Transparency International, *What is Corruption?*, <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>, posećeno 16. 4. 2024.

²⁰ J. S. Nye, *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*, *American Political Science Review* 61(1967)2, 417–427.

2. Određenje lobiranja

Lobiranje u najširem smislu predstavlja jednu organizovanu aktivnost pojedina ili grupa koje služe interesima onih koje zastupaju, usmerenu na odluke predstavnika vlasti. Međutim, pokušaj jedinstvenog definisanja pojma lobiranja još uvek ne precizira njegove karakteristike u smislu prirode i elemenata lobiranja. Ono što ovaj pojam određuje jesu pravni propisi koji mogu uključivati izraze koji se vezuju za lobiranje, kao što su aktivnosti lobiranja, lobizam, promocija interesa, zastupanje interesa, interesne grupe, grupe za pritisak, institucionalni odnosi i dr.

Izraz „lobiranje” potiče od engleske reči *lobby*, što u prevodu znači „hodnik”. Često ilustruje situaciju dešavanja u američkom kongresnom predvorju gde su se okupljali poslanici i pojedinci koji su želeli da iznesu svoje argumente. Razmena mišljenja koja se odigravala u samom holu Kongresa između predstavnika interesnih grupa i predstavnika Kongresa, bila je predmet usaglašavanja interesa za vreme pauze pre zasedanja i konačnog odlučivanja u samom Kongresu²¹.

Određenje granice u pogledu toga šta lobiranje jeste a šta nije među prvim a je dao Milbrat koji ističe da polazni kriterijumi moraju prihvatiti činjenice da se lobiranje ne odnosi samo na donošenje odluka vlasti, već mora postojati namera da se utiče na odluku koje će predstavničko telo doneti i da postoji posrednik kao komunikaciona veza između građana i vlasti²². Uopšteno govoreći, proces lobiranja je proces komunikacije u kojem lobisti nastoje da ubede zakonodavne i izvršne vlasti da zaštite jedan poseban interes.

Različita značenja u oblasti lobiranja, njegovo ograničeno polje delovanja, kao i njegovi akteri, zahtevaju jednu fundamentalnu analizu koja bi dotakla suštinu njegovog funkcionisanja u savremenom društvu. Iz te perspektive evidentne su dve različite konstrukcije koje grade polje lobiranja – njegova pravno legitimna regulativa i interesna grupa. U kontekstu zakonske regulative, diskusije o lobiranju treba da se dotaknu višestruke prirode pitanja i, što je još važnije, treba da prepoznaju dvosmislenost pojma. Dakle, mišljenja i presude treba da budu izraženi u pogledu određene pravne kulture. U okviru evropske pravne kulture, faktori koje treba uzeti u obzir jesu princip demokratskog legitimiteta, sve veća tendencija da se pragmatično opravdaju doneseni zakoni i građanski angažman

²¹ L. D. Vilkoks *et al.*, *Odnosi s javnošću, strategije i taktike*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, Beograd 2006.

²² L. W. Milbrath, *op. cit.*, 7-8.

u donošenju zakona²³. Očigledno je da lobiranje ne uključuje samo procese donošenja zakona, već je ova oblast tipično podložna specifičnoj zakonskoj regulativi. Po pravilu, perspektiva „interesnih grupa“ zasnovana je na kriterijumu efikasnosti, što znači da zakonska regulativa ima za cilj ograničavanje oblika lobiranja ili se procedure preispituju u smislu njihove podložnosti uticaju procesa donošenja odluka²⁴. Kategorija u kojoj je predstavljen „pojedinaac koji zastupa posebne interese“ obuhvata ne samo profesionalne lobiste, nego i one koji se bave lobističkim aktivnostima koristeći druge mere ili kao deo pomoćne sekundarne delatnosti povezane sa njihovom profesijom, npr. advokati. Slična nejasnoća se javlja i u odnosu na organizacije koje se bave lobističkim aktivnostima. Konkretno, određene oblike lobiranja mogu koristiti agencije za odnose s javnošću, konsultantske kompanije, advokatske kancelarije, privredni subjekti, kao i nevladine organizacije ili druga tela koja rade na podršci konkretnih ideja²⁵. Takođe, prilikom definisanja fenomena lobiranja treba ukazati i na drugu kategoriju relevantnosti u koju spadaju aktivnosti i mere koje se preduzimaju u cilju podržavanja određenih interesa. Uopšteno govoreći, lobiranje se sastoji od uticaja na odluke državnih institucija. U tom kontekstu, obuhvata mere i aktivnosti koje imaju za cilj direktan uticaj na donošenje odluka, ali u širem značenju tog pojma – sve aktivnosti koje omogućavaju iznošenje informacija, argumenata ili stavova na indirektan način.

Slične poteškoće se javljaju i kod definisanja lobiranja na osnovu kriterijuma svrhe lobiranja. Cilj lobiranja može biti promena zakona, donošenje konkretnih odluka, pristup informacijama, stvaranje povoljnog stava, promena svesti kod onih kojima je javni diskurs upućen, političara i pojedinaca koji predstavljaju državne institucije. Lobiranje takođe može imati za cilj sticanje konkurentne prednosti, a gorenavedeni ciljevi mogu biti sredstvo pomoću kojeg se to može učiniti. Važna karakteristika ovih kategorija jeste to da su aktivnosti lobiranja usmerene ka ostvarivanju određenih interesa. Jedan izuzetak je to da se lobiranje može primeniti i u domenu javnih poslova ili delovati za javno dobro. Ako je reč o javnim poslovima, lobiranje prvenstveno služi ciljevima opšteg dobra umesto posebnim interesima²⁶.

²³ C. H. Montin, *Smart Regulation: a global challenge for policy makers*, <https://regulatory-policy.hse.ru/data/2014/03/17/1332716237/SR1200e.pdf>, posećeno 17. 4. 2024.

²⁴ A. Jakubiak-Mirończuk, *op. cit.*

²⁵ R. Chari *et al.*, *Regulating lobbying A global comparison*, 2nd edition, Manchester University Press, Manchester 2019.

²⁶ T. Stuart, J. Steve, *Public affairs in practice: a practical guide to lobbying*, Kogan Page, London and Philadelphia 2007, 7.

Oblik aktivnosti lobiranja je posebno pitanje o kojem treba raspravljati jer se, u zavisnosti od sadržaja važećeg zakona, može kvalifikovati kao legalan ili nezakonit, moralan ili nemoralan. Sve aktivnosti lobiranja pod kojima se podrazumevaju određene akcije pojedinaca – interesnih grupa koje ciljano, zarad promovisanja određenih interesa, utiču na javne službenike, mogu se podvesti pod deo legitimne definisanosti ovog polja. Međutim, nedostatak transparentnosti ih čini moralno sumnjivim u očima javnog mnjenja. Iz perspektive interesnih grupa, lobiranje je sredstvo legitimnog zastupanja interesa društvenih grupa u okviru strukture javne vlasti²⁷. Ovo opravdanje lobiranja uglavnom je ekonomske i demokratske prirode. Ako ekonomski akteri i njihovo okruženje gde se ekonomski uslovi na kraju pretvaraju u troškove ili profit zavise od odluka javnih institucija, čini se razumnim da preduzimaju radnje koje imaju za cilj ograničavanje troškova i maksimiziranje profita. Iz ove perspektive, zahtevi efikasnosti na kraju određuju obim i metode delovanja. Dobro planirano i organizovano zastupanje interesa, takođe zasnovano na preventivnom lobiranju, generalno je prepoznato kao važan princip sticanja konkurentne prednosti²⁸.

Naposletku, možemo krenuti sa prihvatanjem one definicije koja u svojoj polaznosti poprima široki konsenzus, podržavajući ideju u kojoj se ističe: svaki pokušaj organizacije ili pojedinaca da utiče na odluku vlasti. Međutim, jedna od glavnih pouka koja je do sada izvučena iz prakse lobiranja jeste raznolikost i složenost u *modus operandi* koja ovu aktivnost u nedovoljnom kulturnom spoznanju čini još težom²⁹.

III Ispitivanje sličnosti i razlika između lobiranja i korupcije

Javna debata o lobiranju u fokusu ima ocenu lobiranja koja proizvodi negativne ili pozitivne efekte. Pozitivna mišljenja su ograničena na transparentne oblike aktivnosti lobiranja koje se sprovodi na zakonski predviđen način, a konkretno na učešće u zakonodavstvu iznošenjem pragmatičnih argumenata. Jedan od duboko ukorenjenih uzroka koji leži u osnovi negativne percepcije javnosti o lobiranju jeste to što se u ekstremnim slučajevima smatra da lobističke aktivnosti

²⁷ R. Hague, M. Harrop, *Uporedna vladavina i politika – Uvod*, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Beograd 2014, 213–214.

²⁸ I. De Bruycker, Framing and advocacy: a research agenda for interest group studies, *Journal of European Public Policy* 24(2017)5, 775–787.

²⁹ P. Bouwen, Corporate lobbying in the European Union: the logic of access, *Journal of European Public Policy* 9(2002)3, 365–390.

zadovoljavaju kriterijume dela zabranjenih zakonom, kao što su podmićivanje, plaćena zaštita, trgovina uticajem (aktivna plaćena zaštita) ili doprinose zloupotrebi javnih ovlašćenja.

Odnos lobiranja i korupcije posmatran u strogo ekonomskom polju pokušava da sa aspekta ekonometrijske analize ponudi odgovor koji bi ujedno dotakao svrhu ponuđenog povoda u vidu mehanizma za traženje rente. U novijim radovima predložena je razlika čiji je smisao u tome da se korupcija definiše kao sve one aktivnosti traženja rente usmerene na izvršioce pravila, dok je lobiranje aktivnost traženja rente usmerena na kreatore pravila³⁰. Međutim, ova razlika ne mora nužno biti u dobroj korelaciji sa razlikom koja se zasniva na sredstvima koja se koriste u traženju rente. Bilo bi moguće, na primer, definisati lobiranje kao davanje mita političarima, što bi mnogi definisali kao „političku” korupciju.

Istraživanja koja su sprovedi pojedinačno ali i zajedno autori Campos i Đovanoni u radu *Lobbying, corruption and political influence* (2007)³¹, a potom sam Campos u *In pursuit of policy influence: Can lobbying be a legitimate alternative to corruption in developing countries?* (2009)³², kao i Đovanoni u *Lobbying versus Corruption* (2011), ukazuju na postojanje osnovnih razlika između lobiranja i korupcije. Odgovor leži ne samo u institucionalno pravnoj osnovi, već i u kulturno-sociološkoj ravni, sve do prihvatanja ove usluge u delu proizvoljne komunikacije – počev od toga da se korupcija smatra nezakonitom i nelegalnom radnjom, a lobiranje legalnim i legitimnim, pa sve do toga da korupcija često podrazumeva davanje mita ili usluga, dok lobiranje najčešće podrazumeva davanje informacija³³. Pre svega se misli na lobiste ili agencije koje obezbeđuju informacije donosiocima odluka u vladi ne bi li im olakšale proces donošenja konačnih odluka. Uprkos raširenom verovanju da se lobiranje odnosi na

³⁰ R. Damania, P. G. Frederiksson, M. Mani, The Persistence of corruption and regulatory compliance failures: Theory and Evidence, *Public Choice* 121(2004), 363–390; B. Harstad, J. Svensson, From Corruption to Lobbying and Economic Growth, <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=208d6cb3f4a6552b4b64d5a88663659fd78d7a12>, posećeno 11. 4. 2024; N. F. Campos, F. Giovannoni, Political institutions, lobbying and corruption, *Journal of Institutional Economics* 13(2017)4, 917–939.

³¹ N. F. Campos, F. Giovannoni (2007), *op. cit.*

³² N. F. Campos, In pursuit of policy influence: Can lobbying be a legitimate alternative to corruption in developing countries?, <https://www.u4.no/publications/in-pursuit-of-policy-influence-can-lobbying-be-a-legitimate-alternative-to-corruption-in-developing-countries.pdf>, posećeno 11. 4. 2024.

³³ F. Giovannoni, Lobbying versus corruption, *CESifo DICE Report* 9(2011)1, 12–16.

novac i usluge, druge studije o lobiranju u razvijenom svetu pokušavaju da lobiranje stave u fokus komunikacijske usluge kao pružanje informacija³⁴.

Prateći metodologiju analize odnosa lobiranja i korupcije kroz razna studijska istraživanja u oblasti ekonomije ali i političkih nauka, uočljiv je fokus pomenutih istraživača na pokušaju da se uspostave precizne razlike u pogledu koncipirane teze o fenomenu lobiranja i korupcije, kao i njihovog međusobnog preplitanja u procesu lobiranja. Traganja za argumentima potvrđuju tezu da lobiranje nije jednako korupciji. Sa druge strane, pojedina istraživanja, kao i zapažanja stručne javnosti, potvrđuju da se u nekim momentima ne uočava razlika između ova dva pojma, dovodeći ih često u istu ravan. Međutim, savremena empirijska istraživanja pojedinih autora pokušavaju da ovu enigmu reše, držeći se pri tome teze da „interakcije” koje su nastale u pojedinim lobističkim aktivnostima pretenduju ka sličnostima u kojima lobiranje i mnogi oblici korupcije imaju osnovni cilj, a to je da utiču na odluke vlade³⁵. Ipak, dok je lobiranje legalno i, može se reci, konstruktivno, koruptivne prakse skoro su univerzalno destruktivne i koče ekonomsko-društveni razvoj. Stoga, nije iznenađujuće što su pojedina studijska istraživanja istakla tvrdnju da bi lobiranje moglo biti vredna zamena za korupciju, uz pokušaj da se idejni naponi fokusiraju na pretpostavku da se lobiranjem zapravo udaljavamo od koruptivne prakse.

IV Razlikovanje lobiranja od korupcije u pogledu pretpostavki za njeno redukovanje

Lobiranje kao deo društvenog života može se negativno doživljavati kao igra usluga u zamenu za odluku ili igra između javnih vlasti i interesnih grupa. Ovo je igra uticaja koju dobijaju oni koji su u stanju da ostvare sopstvene interese na najefikasniji način. U ovom slučaju, argumenti, informacije ili stavovi čine sredstva za sprovođenje promena prema opšteprihvaćenim principima³⁶. Lobiranje se može shvatiti i na pozitivan način – kao važan element komunikacije, u skladu sa svim zakonom predviđenim procedurama i kao mera koja se preduzima u okviru socijalnog dijaloga³⁷. U drugom slučaju, lobiranje je

³⁴ A. J. Nownes, *Lobbying, The preconditions of anti-corruption promise*, Anti-Corruption Resource Centre, U4- No 8, CMI 2017, <https://www.u4.no/publications/lobbying-the-preconditions-of-an-anti-corruption-promise.pdf>, posećeno 14. 4. 2024.

³⁵ N. F. Campos, F. Giovannoni (2007), *op. cit.*

³⁶ M. Klamann, *Lobiranje*, Clio, Beograd 2004.

³⁷ *Ibid.*, 15–16.

prepoznato kao posebna vrsta komunikacije usmerena ka postizanju željenog ishoda, ali efikasnost takvih napora u velikoj meri zavisi od organizacionog i kulturnog konteksta³⁸. Međutim, u ovoj perspektivi, komunikacija je jedna od mnogih i najvažnija dostupna mera. Suština ovog pristupa jeste u tome da se uzme u obzir kontekst suštinskih postavki i uslova oblikovanih teorijom društvene razmene. Ova teorija se zasniva na pretpostavci da lobiranje predstavlja doprinos javnih procesa od strane interesnih grupa³⁹. Step en do kojeg institucije prihvataju uticaj zasnovan na razmeni može se utvrditi analizom njihovog delovanja, uključujući strategije koje koriste da pridobiju resurse neophodne za donošenje odluke sa fokusom na stručnosti, inteligenciji i društvenoj podršci⁴⁰. Stoga, moć društvene grupe ne zavisi samo od mesta u sistemu određenog zakonom, već je povezana i sa njenom stvarnom sposobnošću da utiče i upravlja javnim životom. Vrš enje uticaja na odluke organa javne vlasti determinisano je uglavnom logikom potreba državnih institucija, resursima interesnih grupa i mogućnostima razmene u okviru postojećeg zakona. S obzirom na navedeno, moguće je pozvati se na ideju odgovornog lobiranja⁴¹. Ona proizlazi iz koncepta društvene odgovornosti poslovanja i zapravo predstavlja kvalifikovan oblik uticaja, ograničen u svojoj svrsi i obliku. Prema principima odgovornog lobiranja, lobiranje omogućava ostvarivanje partikularnih interesa, ali pre svega podržava razvoj univerzalnih vrednosti, uključujući ekonomski razvoj i kvalitet donetog zakona. Njegov glavni alat čine pouzdane i potvrđene informacije, predstavljene na transparentan način⁴².

Regulisanjem lobiranja može se napraviti razlika između njega i korupcije, ukoliko se u propisu istaknu važeće i krucijalne odredbe, poput jasne i funkcionalne definicije lobiranja, tj. aktivnosti koja se pod ovim pojmom podrazumeva, gde su jasno i precizno određene funkcije lobiranja i lobiste, odnosno ko je lobista a ko lobirano lice, kao i pod kojim uslovima se sve ovo odvija⁴³. Ovakvi propisi

³⁸ A. J. Nownes, K. Walker DeAlejandro, Lobbying in the New Millennium: Evidence of Continuity and Change in Three States, *State Politics & Policy Quarterly* 9(2011)4, 429–455.

³⁹ J. Fitzgerald, *Lobbying in Australia: You Can't Expect Anything to Change If You Don't Speak Up*, Sydney 2006.

⁴⁰ A. Jakubiak-Mirończuk, *op. cit.*

⁴¹ T. Bauer, Responsible Lobbying: A multidimensional model, *Journal of Corporate Citizenship* 53(2014)53, 61–76.

⁴² *Ibid.*, 66.

⁴³ J. Greenwood, C. Thomas, Introduction, Regulating Lobbying in The Western World, *Parliamentary Affairs* 51(1998)4, 487–499; R. Chari, J. Hogan, G. Murphy, *op. cit.*

su dizajnirani kako bi pre svega obezbedili odgovornost, transparentnost ili oba. Transparentnost pruža mogućnost da šira javnost sa lakoćom može pratiti ne samo vladu u pogledu njenih aktivnosti, već i to koji privatni interesi pokušavaju da utiču na državu kada se kreira javna politika. Sa druge strane, odgovornost znači „odgovaranje i preuzimanje odgovornosti za radnje”⁴⁴. Pre svega se misli na političare, birokrate, pa čak i na „ekonomske elite”, od kojih većina „sve više mora da opravdava svoje postupke građanima”⁴⁵. Međutim, propisi o lobiranju ne donose mnogo dobra bez postojanja „velikog štapa”, odnosno stvarne pretnje da će ljudi koji ih krše biti kažnjeni zbog toga. Pre svega, misli se na određene i sprovođenje sankcija za kršenje zakonskih odredbi u lobiranju, naravno ukoliko se kod aktera koji učestvuju u tom procesu, dokazuje ili identifikuje takvo ponašanje koje predmetno ima elemente moralne i krivične odgovornosti. Posmatrano u tom kontekstu, ovakvi propisi svrstani u kategoriji zakona o transparentnosti, zakona o borbi protiv korupcije i etičke politike, svrsishodno imaju za cilj unapređenje transparentnosti i odgovornosti u postavljanju standarda ponašanja za lobiste i javne službenike⁴⁶.

Sa druge strane, posmatranje odnosa lobiranja i korupcije u sociokulturnom aspektu predstavlja dobar pregled ovakve percepcije u kojoj autori Market i Pajfe (*Marquette Heather & Peiffe Caryn*) (2015) ističu da pristup korupciji u kontekstu određene društvene situacije ne predstavlja samo problem *principal-agent*, već i problem kolektivnog delovanja u kojem ljudi koruptivne prakse vide kao „normalne” i ne vide nikakvu korist ukoliko se uzdržavaju od činjenja i izbegavanja iste. Ovo zahteva mehanizam upravljanja koji se ne oslanja na kažnjavanje, praćenje i sankcije, već na promenu načina na koji ljudi gledaju na korupciju.⁴⁷ „Pakt o integritetu” koji autori ističu primer je mehanizma upravljanja koji proizlazi iz posmatranja korupcije kao problema kolektivnog delovanja. Takav pakt je, u suštini, pisani sporazum između pojedinaca uključenih u neku aktivnost gde se učesnici slažu da se uzdržavaju

⁴⁴ R. Chari, J. Hogan, G. Murphy, *op. cit.*, 56.

⁴⁵ *Ibid.*, 6.

⁴⁶ A. B. Rosenson, Against Their Apparent Self-Interest: The Authorization of Independent State Legislative Ethics Commissions, 1973–1996, *State Politics & Policy Quarterly* 3(2003)1, 42–65

⁴⁷ H. Marquette, C. Peiffer, Corruption and collective action, Research Paper 32, Developmental Leadership Program (DLP) and U4, Birmingham 2015, <https://www.shareweb.ch/site/DDLGN/Documents/U4%202015%20Corruption%20and%20CollectiveAction.pdf>, posećeno 16. 4. 2024.

od koruptivne radnje. Nadalje, on se zasniva na poverenju, a ne na sankcijama i kaznama u cilju zaustavljanja korupcijske prakse. Naravno, uspešan pakt o integritetu zahteva nezavisnu treću stranu (kao što je NVO) koja može da utvrdi činjenice i nadgleda potpisnike pakta⁴⁸. Ovakav mehanizam bi mogao da funkcioniše u „regulisanju” lobiranja, ali u kontekstima u kojima se striktni propisi čine neizvodljivim i nepromenljivim. No, u pogledu toga šta bi moglo da funkcioniše a šta ne, važno je prepoznati da postoje barem neki dokazi da čak i potpuno neregulisano lobiranje ima potencijala da ublaži korupciju u procesu uticaja. Firme u studijskom lobiju Kamposa i Đovanonija odlučile su da je umesto mita (ne zato što se plaše kazne ako podmićuju, već zato što veruju iz nekog njima poznatog razloga) lobiranje efikasnije od podmićivanja i da im štedi novac⁴⁹, što se može protumačiti kao tvrdnja da čak i neregulisano lobiranje ima potencijala da smanji korupciju u procesu uticaja.

U skandinavskim zemljama, na primer, ideju da lobiranje treba regulisati mnogi vladini zvaničnici i građani smatraju „neprirodnom” pošto se korupcija kod njih ne smatra problemom – po svim pokazateljima korupcija u ovim zemljama je procentualno najniža⁵⁰, a interesne grupe se smatraju važnim izvorima vrednih informacija za kreatore politike⁵¹, dok se propisi posmatraju kao nepotrebna ograničenja slobodnog protoka informacija tokom procesa kreiranja politike⁵². Stoga, nije čudno što ove zemlje (barem za sada) nisu pristalice prihvatanja lobiranja u bilo kakvoj formalno zakonskoj regulativi⁵³. Ovakav pristup lobiranju, posmatran sa aspekta skandinavskih zemalja, najverovatnije bi bio veoma štetan za druge zemlje, posebno za zemlje postkomunističkog regiona u kojima dominiraju drugi socijalni, kulturni, ali i

⁴⁸ Transparency International, Integrity Pacts, https://www.transparency.org/files/content/tool/IntegrityPacts_Brochure_EN.pdf, posećeno 16. 4. 2024.

⁴⁹ N. F. Campos, F. Giovannoni (2007), *op. cit.*; N. F. Campos, F. Giovannoni (2008), *op. cit.*

⁵⁰ Transparency International, Corruption Perceptions Index – CPI 2022, <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>, posećeno 16. 4. 2024.

⁵¹ O. Lumi, Comparative insight into the status of the lobbying regulation debate in Estonia, *Journal of Public Affairs* 14(2014)1, 300–310.

⁵² W. Slingerland, Trading in influence: Corruption revisited, EGPA Study Group on Ethics and Integrity of Governance, Toulouse, September 8-10, 2010, https://www.law.kuleuven.be/integriteit/egpa/egpa2010/slingerland_trading-in-influence.pdf, posećeno 19. 4. 2024.

⁵³ V. Šimral, Two Problems with Lobbying Regulations in EEA Countries, *Studies of Transition States and Societies* 12(2020)1, 53–67.

istorijski faktori. U novim demokratijama u centralnoj i istočnoj Evropi pojedine vrednosti su drugačije prihvaćene i tretirane nego u zapadnoj i severnoj Evropi, pogotovo zbog toga što je u ovim zemljama duboko ukorenjen osećaj zajedništva i brige za javno dobro.

V Različiti pristupi, modeli i oblici regulisanja lobiranja

U poslednje dve decenije lobiranje je postalo univerzalno priznata politička aktivnost u Evropi⁵⁴. Međutim, ova oblast nije podjednako regulisana, pogotovo u zemljama EU, pa čak ni u Briselu – u sedištu najznačajnijih institucija Evropske unije poput Evropske komisije i Evropskog parlamenta gde je ova aktivnost priznata i regulisana. Kada su u pitanju oblici i načini regulisanja, na ovim prostorima dominiraju tri oblika – poseban zakon o lobiranju, kodeks ponašanja lobista i registar lobista.

Jedan od oblika regulisanja lobiranja jeste kodeks ponašanja lobista, koji po svojoj strukturi podrazumeva (samo) regulisano pravilo, često izrađeno i u nadležnosti samih lobističkih organizacija gde, za razliku od zakona, nema obavezujuću pravnu snagu. To znači da povrede pravilnika nisu pravno sankcionisane u vidu novčanih ili zatvorskih kazni, već se doživljavaju kao slabe kazne u vidu brisanja lobista iz registra ili pak zabrana⁵⁵. Stoga, samo ovakav instrument u regulisanju lobiranja ne predstavlja pravnu težinu. Dobar pokazatelj u tom pravcu jeste pretpostavka da ako želimo da se lobisti doživljavaju kao istinski legitiman deo procesa vlasti, oni takođe moraju biti regulisani kao i drugi delovi demokratske vlasti⁵⁶. To u praksi znači da moraju snositi i neke pravne konsekvence u vidu kazni, poput novčane ili sličnih, koje će biti zakonski propisane. Kazne koje su u delu kodeksa ponašanja uglavnom sprovedene na etičkoj i moralnoj osnovi, podupirane snagom lobističke organizacije, ne predstavljaju konstruktivnu kaznu jer nemaju pravnu argumentaciju da ih na to primorava kao obavezujuće pravo.

Po pravilu, kamen temeljac savremene zakonske regulative koja reguliše lobiranje jesu registri lobiranja. Pomoću njih se određuje ko su lobisti, njihovi naručioc, pojedinci kojima se lobisti obraćaju, aranžmani između lobiste i ugovornog

⁵⁴ D. Coen, J. Richardson (eds), *Lobbying the European Union: institutions, actors, and issues*, Oxford, Oxford University Press 2009; H. Kluver, *Lobbying in the European Union: Interest groups, lobbying coalitions, and policy change*, Oxford University Press, Oxford 2013.

⁵⁵ D. Golubović, *Zagovaranje i lobiranje u parlamentu i organima izvršne vlasti: Uporedna iskustva i preporuke za Srbiju*, Program Ujedinjenih nacija za razvoj - UNDP, Beograd 2009, 42.

⁵⁶ V. Šimral, *op. cit.*

subjekta, finansijska sredstva i dr.⁵⁷ Kriterijum zakonitosti zasniva se ne samo na prirodi aktivnosti lobiranja, već i na samoj činjenici da lobiranje vrše lobisti koji ispunjavaju sve formalne kriterijume.

Model „registra lobija” postavlja brojna pitanja. Prvo, u kontekstu novih dešavanja u strategijama indirektnog lobiranja, poznatom kao *grassroots lobiranje*⁵⁸, opravdano je tvrditi da je model registra lobiranja ograničenog dometa jer pokriva samo direktne aktivnosti lobiranja u odabranim oblastima državne uprave, koje se najčešće odnose na izradu zakona. Osim toga, nemoguće je doći do adekvatne i sveobuhvatne pravne definicije lobiranja zbog nejasnoća, višestrukih dimenzija i složenosti fenomena. Stoga se zakonodavci suočavaju sa ogromnim izazovom usvajanja i nametanja posebnih propisa kojima se reguliše proces uticaja na odluke koje donose organi javne vlasti kako bi se on odražavao i bio u skladu sa principima zakona. S obzirom na multidimenzionalni status fenomena lobiranja, *ratio legis* uspostavljanja zakonskih okvira lobiranja ograničen je na napore da se ojača transparentnost odabranih procesa donošenja odluka umesto na regulisanje lobiranja kao takvog. Prvi propisi o lobiranju u Sjedinjenim Državama bili su usmereni na to da obuzdaju i kontrolišu kontakte između predstavnika biznisa i članova američkog kongresa. U tu svrhu uvedeni su obavezni registri lobista i zakonske obaveze objavljivanja informacija koje su im nametnute⁵⁹.

Iako je upotreba lobističkih registara široko preporučena, ovaj međunarodni standard⁶⁰ je ostao u fazi nastanka⁶¹. Istraživači su procenili faktore koji

⁵⁷ D. Obradovic, “Regulating Lobbying in the European Union”, in: *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues* (eds. J. Richardson, D. Coen), Oxford University Press, Oxford 2009, 299–300.

⁵⁸ *Grass roots* lobiranje predstavlja tehniku indirektnog lobiranja koja se odnosi na pokušaj da se utiče na zakonodavstvo, kroz „formiranja i utjecaja na javno mnijenje” od strane mišljenja javnosti, što perspektivno ohrabruje širu građansku javnost da preduzme akcije u vezi sa zakonodavstvom. Takođe, ovaj oblik lobiranja predstavlja pristup koji se odvaja od direktnog lobiranja kroz čin traženja od opšte javnosti da kontaktira zakonodavce i vladine zvaničnike u vezi sa ovim pitanjem, što ga razlikuje od direktnog lobiranja u delu prenošenja poruke zakonodavcima. Razna udruženja, građani, kao i mnoge kompanije, u pokušaju da utiču na promenu zakona sve više koriste ovakav oblik lobiranja. L. Graziano, *Lobbying, Pluralism and Democracy*, Palgrave Macmillan, London 2001, 57.

⁵⁹ A. Rosenthal, *The Third House: Lobbyists and Lobbying in the States*, CQ Press, Washington 2001.

⁶⁰ H. V. Morais, The quest for international standards: Global governance vs. sovereignty, *University of Kansas Law Review* 50(2001)4, 779–822.

⁶¹ M. Finnemore, K. Sikkink, International norm dynamics and political change, *International Organization* 52(1998)4, 887–917.

objašnjavaju razlike između usvajanja registara lobija u različitim zemljama. Prema Crepazu (Michele Crepaz) (2017) zemlje koje su potpisale Evropsku inicijativu za transparentnost i imaju jak drugi parlamentarni dom posebno su usvojile registre lobija⁶². Međutim, indeks uočene korupcije nema nekog uticaja na usvajanje registara lobija. Ovaj rezultat se donekle slaže sa nalazima drugih istraživanja koja tvrde da prisustvo sistemske korupcije uspešno ometa usvajanje antikorupcijskih reformi, jer ako previše pojedinaca profitira od koruptivnih praksi, korupcija postaje problem kolektivnog delovanja⁶³. Takođe, treba ukazivati i na istraživanja koja su pokazala da su u nekoliko dugovečnih demokratija zakonski registri lobista usvojeni kao deo zakona o borbi protiv korupcije, kao što je to slučaj u Francuskoj⁶⁴, ili su „provučeni” kroz antikorupcijski program izazvan političkim skandalima, kao u Austriji⁶⁵.

S obzirom na to da je (de)regulativni pristup dominantan na prostoru Evropske unije, regulisano lobiranje se može posmatrati, pre svega, na nivou pojedinih članica, kao i na nivou same Unije (Evropskog parlamenta i Evropske komisije). Jedan od razloga jeste stepen delegiranja nadležnosti država članica na Uniju, kao i karakterističan i svojstven način ove organizacije tokom odlučivanja na različitim nivoima⁶⁶. Međutim, regulisano lobiranje u zemljama EU kao obavezna regulativa u pravno zakonskoj formi ima samo nekoliko zemalja poput Austrije, Francuske, Irske, Litvanije, Poljske, Slovenije, dok ga u nekoj „mekanoj” (*soft*) regulaciji imaju zemlje poput Belgije, Nemačke, Italije, Holandije i Rumunije. Procentualno posmatrano, samo 30 % članica je ovu

⁶² M. Crepaz, Why do we have lobbying rules? Investigating the introduction of lobbying laws in EU and OECD member states, *Interest Groups & Advocacy* 6(2017)3, 231–252.

⁶³ A. Persson, B. Rothstein, J. Teorell, Why anticorruption reforms fail: Systemic corruption as a collective action problem, *Governance* 26(2013)3, 449–471.

⁶⁴ Poznati zakon SAPIN II u Francuskoj predviđa čitav niz antikorupcijskih pravila, uključujući i pravila koja pokrivaju lobiranje. Ovaj zakon umnogome je uticao na to da kroz rigorozne krivične sankcije, i to ne samo novčane nego i zatvorske (do godinu dana), podstakne aktere u procesu lobiranja da se pridržavaju propisa. SAPIN II- LOI n° 2016–1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (1), <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORF-TEXT000033558528>, posećeno 20. 4. 2024.

⁶⁵ N. Bolleyer, *The state and civil society: Regulating interest groups, parties, and public benefit organizations in contemporary democracies*, Oxford University Press, Oxford 2018.

⁶⁶ N. Randelović, P. Jelenković, Pravna regulativa, istorijski i politički aspekti lobiranja – Srbija i države u okruženju, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* LII(2014)66, 197–206.

oblast zakonski regulisalo, što ne znači da ostale nisu, već naprotiv – neke su prihvatile jedan od oblika regulisanja poput etičkog kodeksa ponašanja koji su uspostavila profesionalna udruženja poput Hrvatske, Finske, Danske, Letonije, Češke i Švedske. Ohrabrujuće vesti dolaze iz država poput Bugarske, Estonije, Malte, Portugala i Slovačke koje do sada nisu imale nikakve propise o regulisanju lobiranja kako bi razmatrale propise o regulisanju ove oblasti⁶⁷. Najdalje je stigla Češka, gde je vlada 2018/19. god. pripremila nacrt zakona o lobiranju za koji se planira da ubrzo stupi na snagu⁶⁸.

Nakon 2000. godine u zemljama bivše Jugoslavije dolazi do regulisanja lobiranja u posebnoj zakonskoj formi. Među prvim je zakon donesen u Severnoj Makedoniji 2008. godine⁶⁹. Slovenija ovu oblast nije regulisala posebnim zakonom, već je to učinjeno Zakonom o integritetu i sprečavanju korupcije (*Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije- ZIntPK*) iz 2011. godine⁷⁰, dok u Srbiji postoji poseban zakon o lobiranju koji je stupio na snagu 2019. godine⁷¹. U Hrvatskoj ne postoji ni zakon ni registar, već je ovo područje uređeno usvajanjem Etičkog kodeksa i na osnovu toga formirano Hrvatsko društvo lobista – HDL⁷². Crna Gora je takođe usvojila poseban zakon o lobiranju⁷³, dok u Bosni i Hercegovini još uvek nije izrađen zakon o lobiranju.

Danas evropske zemlje imaju veoma različite pristupe regulisanju lobiranja. Sa jedne strane, dominira deregulativni pristup koji je praćen određenim stepenom sistema regulisanja poput mekanog. Sa druge strane, postoji ograničenost na polju aktivnog delovanja ove oblasti koja je još praćena uskom definisanošću ne samo pojma nego i njegove strukture. Iako su evropske zemlje

⁶⁷ E. Bauer et. al., *Transparency of lobbying in Member States – Comparative analysis*, European Parliamentary Research Service – Transparency Unit, Brussels 2019, <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/Lobbying-transparency-comparative-analysis.pdf>, posećeno 22. 4. 2024.

⁶⁸ P. Otto, *Politici by měli hlásit schůzky s lobbisty, navrhuje vláda* [Politicians to report meetings with lobbyists, proposes government], E15.cz, 30 August 2019, <https://www.e15.cz/domaci/politici-by-meli-hlasit-schuzky-s-lobbisty-navrhuje-vlada-1361912>, posećeno 22. 4. 2024.

⁶⁹ Zakonot za lobiranje, *Služben vesnik na RSM*, br. 106/2008, 135/2011.

⁷⁰ Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK), *Uradni list RS*, št. 69/2011.

⁷¹ Zakon o lobiranju, *Službeni glasnik RS*, br. 87/2018 i 86/2019.

⁷² Hrvatsko društvo lobista, Udruga za promicanje transparentnog zagovaranja interesa, <https://hdl.hr/>, posećeno 22. 4. 2024.

⁷³ Zakon o lobiranju, *Službeni list CG*, br. 52/2014.

počele da regulišu lobiranje još pre dve decenije, još uvek nisu uspele da dođu do jedinstvene definicije pojma i oblasti delovanja lobiranja, što znatno otežava njihovu protransparentnu regulativu⁷⁴.

VI Zaključak

Izazovi sa kojima se lobiranje kao aktivnost suočava prilikom poređenja sa korupcijom i u kojima se ukazuje na razlike između ova dva fenomena predstavljaju jasan i snažan nalog za preduzimanje akcije u okviru koje treba ohrabriti i promovisati lobiranje u borbi za smanjenje korupcije. Lobiranje treba da podrazumeva zastupanje određenog kolektivnog interesa, dok korupcija u većini slučajeva teži da obezbedi uski privatni interes korupcionara. U nekim situacijama partikularni interesi mogu da prevagnu nad opštim, što opravda argument da se iza proklamovanog kolektivnog interesa uvek može sakriti i po koji partikularni interes pojedinaca. Upravo zbog toga je neophodno da se lobiranje odvija po jasnijim, preciznijim i definisanim pravilima, uokvirenim u veći stepen transparentnosti koji ima mogućnost da osvetli sumnje nastale u pogrešnim notama lobizma, ukoliko takve sumnje postoje.

Iako lobiranje može biti alternativa korupciji kao način uticaja na odluke vlade, ono je šire prihvaćeno i daleko bolje tolerisano u razvijenijim nego u manje razvijenim zemljama. Jednostavno rečeno, malo je verovatno da će „prelazak na sistem lobiranja i udaljavanje od sistema koruptivnih praksi” imati veliki uticaj u suočavanju sa otporom. Stoga se stiče utisak da u manje razvijenim demokratijama sa dugom istorijom korupcije mnogi analitičari i građani vide lobiranje kao samo još jedan oblik korumpiranog trgovanja uticajem. Međutim, na mestima gde je lobiranje široko rasprostranjeno, zakonski sankcionisano i bar donekle regulisano, kao u nekim demokratski razvijenim zemljama, podatak da takva društva imaju najmanji procenat korupcije, ali i najmanji stepen socijalne nejednakosti, može postati pretpostavka za njegovo uređenje. Ipak, moramo ukazati i na činjenicu da poseban zakon o lobiranju nije jedini antikorupcijski metod koji je usmeren u ovom pravcu, ali je jedan od u nizu mogućih koji može uticati i smanjiti korupciju. Drugim rečima, postojanje tela specijalizovanog za borbu protiv korupcije ne znači direktno nizak nivo korupcije u političkom sistemu. Jedna od korelacija jeste analiza koja pokazuje da je prisustvo zakona o lobiranju u nekoj zemlji često praćeno naprednim pravilima u oblastima političkih finansija, finansijskog obelodanjivanja ili sukoba interesa. No, ipak se može uočiti da određena tela tokom sprovođenja

⁷⁴ V. Šimral, *op. cit.*

procesa lobiranja imaju mogućnost da nadziru poštovanje državnog sistema zakona u borbi protiv korupcije, što indirektno povećava transparentnost lobističke scene u tom društvu.

Na kraju, uočenu percepciju, odnosno doživljavanje lobiranja kao antikorupcijskog instrumenta, potrebno je tražiti i u postojanju široke podrške organizacija i pojedinaca koji moraju birati između lobiranja i korupcije kada su suočeni sa takvim izborom. Postojeće studije su nam pokazale da postoje slučajevi u kojima organizacije radije biraju da lobiraju nego da se bave koruptivnim aktivnostima. Jedan od razloga jeste to da lobiranje pokazuje bolji izbor od korupcije za multinacionalnu korporaciju koja je zabrinuta za svoj imidž u javnosti ili bi to mogao biti bolji izbor za grupu koja želi da se uveri da ima sjajnu reputaciju u javnosti iz koje crpi svoje članove. Nadalje, pokušaj da se istaknu prednosti lobiranja nad korupcijom jesu i javne antikorupcijske kampanje edukativnog karaktera. One su sadržinski upotpunjene i ciljno orijentisane ne samo prema građanima i pojedincima, nego i prema ostalim društvenim strukturama u kojima antikorupcijska zajednica nastoji da identifikuje specifične koristi koje organizacije stiču od izbegavanja koruptivnih aktivnosti u korist lobiranja. Ovde možemo dodati da lobiranje postaje legitimno sredstvo i u procesu širenja demokratske prakse i podsticanja građanskog aktivizma. To, naposljetku, zahteva jedno jačanje civilnog društva, njegovu sposobnost i snagu da odreaguje na poslovanje mnogih kompanija u kojima su izraženi apetiti za stvaranje ekonomske moći i koje zarad politike maksimiziranja profita zanemaruju neka „moralna načela”. Dakle, društva i kreatori javne politike treba da teže uređenju lobizma u zakonskoj formi u kojoj bi se on pravno razvijao, postao strategijski model u ostvarivanju širih društvenih interesa i bio prihvaćen kao mehanizam u borbi protiv korupcije, a države da svoje napore usmere ka institucionalizaciji i kontroli procesa lobiranja u kanalima uticaja.

Danijel Sporea*

Encouragement of lobbying in legal form as an obstacle to corruption

Summary

Lobbying as an activity is often perceived by many people as a “bad phenomenon” because it is identified with bribery, corruption, and influence trading by those with the power to act in political society. Actually, all the mentioned pheno-

* MA, PhD student at the Faculty of Political Sciences, University of Belgrade, Serbia

mena are mostly perceived as synonyms. However, multi-faceted research shows that lobbying and corruption don't mean the same. In the last two decades, this topic has become very important in Europe, especially in the former communist countries of Central and Eastern Europe (today, most of them are EU members), as well as in the Western Balkans. At the same time, views and interests are focused on the arrangement of this activity in legal regulation, although lobbying as an activity at the EU level has a deregulatory character. But the primary question is whether lobbying can be an effective tool in reducing corruption or its irregularity also has the potential to achieve the same, especially in the context of its legal regularity. In the paper, we will try to point out that lobbying in a recognized legal form becomes a counterweight to corruption. Its regularity in the legal procedure, through a greater degree of transparency in the channels of influence, promotes its protagonists to more significant responsibility. In addition to becoming more desirable than corruption, it also contributes to the prosperous and healthy development of society; while on the other hand, it gives space to the wider citizenry not to equate this activity with corruption. Therefore, we believe that lobbying in a legally regulated form has the power to suppress corruption.

Keywords: lobbying, corruption, legislation, code of conduct, registry of lobbyists, transparency.

Literatura

Bauer, E. et al. *Transparency of lobbying in Member States – Comparative analysis*, European Parliamentary Research Service - Transparency Unit, Brussels 2019, <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/Lobbying-transparency-comparative-analysis.pdf>, posećeno 22. 4. 2024.

Bauer, T. Responsible Lobbying: A multidimensional model, *Journal of Corporate Citizenship* 53(2014)53, 61–76.

Bolleyer, N. *The state and civil society: Regulating interest groups, parties, and public benefit organizations in contemporary democracies*, Oxford University Press, Oxford 2018. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198758587.001.0001>

Borševski, A., Istrate, A. *Bazele de contracarare a corupției*, Institutul pentru Democrație, Chișinău 2008.

Bouwen, P. Corporate lobbying in the European Union: the logic of access, *Journal of European Public Policy* 9(2002)3, 365–390. <https://doi.org/10.1080/13501760210138796>

Campos, N. F. *In pursuit of policy influence: Can lobbying be a legitimate alternative to corruption in developing countries?*, U4 Anti-Corruption Resource Centre Brief 2009. <https://www.u4.no/publications/in-pursuit-of-policy-influence-can-lobbying-be-a-legitimate-alternative-to-corruption-in-developing-countries.pdf>, posećeno 11. 4. 2024.

Campos, N. F., Giovannoni, F. Lobbying, corruption and political influence, *Public Choice* 131(2007), 1–21. <https://doi.org/10.1007/s11127-006-9102-4>

Campos, N. F., Giovannoni, F. *Lobbying, corruption, and other banes*, CEPR Discussion Paper 6962., London 2008. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/34894/1/578668866.pdf>, posećeno 11. 12. 2023.

Campos, N. F., Giovannoni, F. Political institutions, lobbying and corruption, *Journal of Institutional Economics* 13(2017)4, 917–939. <https://doi.org/10.1017/S1744137417000108>

Chari, R., Hogan, J., Murphy, G. *Regulating lobbying: A global comparison*, Oxford University Press, New York 2012.

Chari, R. *et al. Regulating lobbying A global comparison*, 2nd edition, Manchester University Press, Manchester 2019.

Coen, D., Richardson, J. (eds.), *Lobbying the European Union: institutions, actors, and issues*, Oxford University Press, Oxford 2009. <https://doi.org/10.1093/oso/9780199207350.001.0001>

Crepaz, M. Why do we have lobbying rules? Investigating the introduction of lobbying laws in EU and OECD member states, *Interest Groups & Advocacy* 6(2017)3, 231–252. <https://doi.org/10.1057/s41309-017-0025-x>

Damania, R., Frederiksson, P.G., Mani, M. The Persistence of corruption and regulatory compliance failures: Theory and Evidence, *Public Choice* 121(2004), 363–390. <https://doi.org/10.1007/s11127-004-1684-0>

De Bruycker, I. Framing and advocacy: a research agenda for interest group studies, *Journal of European Public Policy* 24(2017)5, 775–787. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1149208>

De Francesco, F., Trein, P. How Does Corruption Affect the Adoption of Lobby Registers? A Comparative Analysis, *Politics and Governance* 8(2020)2, 116–127. <https://doi.org/10.17645/pag.v8i2.2708>

Della Porta, D., Vannucci, A. *Corrupt exchanges: actors, resources and mechanisms of political corruption*, New York 1999.

Dobrescu, E., Sima, E., Sima, M. Sensurile și existențele corupției, *Analele Institutului de Istorie „G. Barițiu”*, Series Humanistica, Cluj-Napoca 2010.

Fjeldstad, O. H., Johnson, J. “Governance challenges in Tanzania’s natural gas sector: unregulated lobbyism and uncoordinated policy”, in: *Corruption, Natural Resources and Development: From Resource Curse to Political Ecology* (eds. A. Williams, P. Le Billon), Cheltenham 2017, 44–57. <https://doi.org/10.4337/9781785361203.00010>

Finnemore, M., Sikkink, K. International norm dynamics and political change, *International Organization* 52(1998)4, 887–917. <https://doi.org/10.1162/002081898550789>

Fitzgerald, J. *Lobbying in Australia: You Can’t Expect Anything to Change If You Don’t Speak Up*, Sydney 2006.

Golubović, D. *Zagovaranje i lobiranje u parlamentu i organima izvršne vlasti: Uporedna iskustva i preporuke za Srbiju*, Program Ujedinjenih nacija za razvoj- UNDP, Beograd 2009.

Giovannoni, F. Lobbying versus corruption, *CESifo DICE Report* 9(2011)1, 12–16.

Graziano, L. *Lobbying, Pluralism and Democracy*, Palgrave Macmillan, London 2001.

Greenwood, J., Thomas, C. Introduction, Regulating Lobbying in The Western World, *Parliamentary Affairs* 51(1998)4, 487–499. <https://doi.org/10.1093/pa/51.4.487>

Harstad, B., Svensson, J. *From Corruption to Lobbying and Economic Growth*, <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=208d6cb3f4a6552b4b64d5a88663659fd78d7a12>, posećeno 11. 4. 2024.

Hague, R., Harrop, M. *Uporedna vladavina i politika – Uvod*, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Beograd 2014.

Heidenheimer, A. J. *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, Transaction Books 1978.

Hrvatsko društvo lobista. *Udruga za promicanje transparentnog zagovaranja interesa*, <https://hdl.hr/>, posećeno 22. 4. 2024.

Jakubiak-Mironczuk, A. Lobbying in a Democratic State of Law – between Meaning and Judgment, *Persona y derecho* 72(2015)1, 149–168. <https://doi.org/10.15581/011.72.149-168>

Johnston, M. *Corruption, Contention, and Reform: The Power of Deep Democratization*, Cambridge University Press, Cambridge 2014. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139540957>

Klaman, M. *Lobiranje*, Clio, Beograd 2004.

Klitgaard, R. *Controlling Corruption*, University of California Press 1991.

Kluver, H. *Lobbying in the European Union: Interest groups, lobbying coalitions, and policy change*, Oxford University Press, Oxford 2013. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199657445.001.0001>

Makijaveli, N. *Vladalac*, Neven, Beograd 2008.

Marquette, H., Peiffer, C. *Corruption and collective action*, Research Paper 32, Developmental Leadership Program (DLP) and U4, Birmingham 2015, <https://www.shareweb.ch/site/DDLGN/Documents/U4%202015%20Corruption%20and%20CollectiveAction.pdf>, posećeno 16. 4. 2024.

Montin, C. H. *Smart Regulation: a global challenge for policy makers*, <https://regulatory-policy.hse.ru/data/2014/03/17/1332716237/SR1200e.pdf>, posećeno 17. 4. 2024.

Montesque, Š. L. *Persiska pisma*, Utopija, Beograd 2004.

Morais, H. V. The quest for international standards: Global governance vs. sovereignty, *University of Kansas Law Review* 50(2001)4, 779–822.

Milbrath, L. W. *The Washington Lobbyist*, Rand McNally & Company, Chicago 1963.

Nownes, A. J., Walker DeAlejandro, K. Lobbying in the New Millennium: Evidence of Continuity and Change in Three States, *State Politics & Policy Quarterly* 9(2011)4, 429–455. <https://doi.org/10.1177/153244000900900403>

Nownes, A. J. Lobbying, The preconditions of anti-corruption promise, Anti-Corruption Resource Centre, U4- No 8, CMI 2017, <https://www.u4.no/publications/lobbying-the-preconditions-of-an-anti-corruption-promise.pdf>, posećeno 14. 4. 2024.

Nye, J. S. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis, *American Political Science Review* 61(1967)2, 417–427. <https://doi.org/10.2307/1953254>

Obradovic, D. "Regulating Lobbying in the European Union", in: *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues* (eds. J. Richardson and D. Coen), Oxford 2009, 298–334. <https://doi.org/10.1093/oso/9780199207350.003.0015>

Otto, P. *Politici by měli hlásit schůzky s lobbisty, navrhuje vláda*. [Politicians to report meetings with lobbyists, proposes government], E15.cz, 30 August 2019, <https://www.e15.cz/domaci/politici-by-meli-hlasit-schuzky-s-lobbisty-navrhuje-vlada1361912>, posećeno 22. 4. 2024.

Persson, A., Rothstein, B., Teorell, J. Why anticorruption reforms fail: Systemic corruption as a collective action problem, *Governance* 26(2013)3, 449–471. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>

Randelović, N., Jelenković, P. Pravna regulativa, istorijski i politički aspekti lobiranja – Srbija i države u okruženju, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* LII(2014)66, 197–206.

Rock, M.T. *Corruption and democracy*, DESA Working Papers No 55. http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp55_2007.pdf, posećeno 13. 4. 2024.

Rosenthal, A. *The Third House: Lobbyists and Lobbying in the States*, CQ Press, Washington 2001. <https://doi.org/10.4135/9781483345178>

Rosenson, A. B. Against Their Apparent Self-Interest: The Authorization of Independent State Legislative Ethics Commissions, 1973–1996, *State Politics & Policy Quarterly* 3(2003)1, 42–65. <https://doi.org/10.1177/153244000300300103>

Ruso, Ž. Ž. *Društveni ugovor- O poreklu i osnovima nejednakosti među ljudima*, Prosveta, Beograd 1949.

Lumi, O. Comparative insight into the status of the lobbying regulation debate in Estonia, *Journal of Public Affairs* 14(2014)1, 300–310. <https://doi.org/10.1002/pa.1531>

Stojiljković, Z. Karakter i logika korupcije, *Časopis za pravo i ekonomiju evropskih integracija* 4(2011)16, 25–36.

Slingerland, W. *Trading in influence: Corruption revisited*, EGPA Study Group on Ethics and Integrity of Governance, Toulouse, September 8-10, 2010, https://www.law.kuleuven.be/integriteit/egpa/egpa2010/slingerland_trading-in-influence.pdf, posećeno 19. 4. 2024.

Stuart, T., Steve, J. *Public affairs in practice: a practical guide to lobbying*, Kogan Page, London and Philadelphia 2007.

Šimral, V. Two Problems with Lobbying Regulations in EEA Countries, *Studies of Transition States and Societies* 12(2020)1, 53–67.

Transparency International. *What is Corruption?*. <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>, posećeno 16. 4. 2024.

Transparency International. *Integrity Pacts*, https://www.transparency.org/files/content/tool/IntegrityPacts_Brochure_EN.pdf, posećeno 16. 4. 2024.

Transparency International. *Corruption Perceptions Index – CPI 2022*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>, posećeno 16. 4. 2024.

Vilkoks, L. D. *et al.* *Odnosi s javnošću, strategije i taktike*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, Beograd 2006.

Warren, M. E. What Does Corruption Mean in a Democracy?, *American Journal of Political Science* 48(2004)2, 328–343. <https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2004.00073.x>

World Bank. *Anticorruption in Transition A Contribution to the Policy Debate*, D.C., The World Bank, Washington 2000.

Pravni izvori

SAPIN II- LOI n° 2016–1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (1). <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033558528>, posećeno 20. 4. 2024.

Zakon o lobiranju, *Službeni glasnik RS*, br. 87/2018, 86/2019.

Zakon o lobiranju, *Službeni list CG*, br. 52/2014.

Zakonot za lobiranje, *Služben vesnik na RSM*, br. 106/2008, 135/2011.

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK), *Uradni list RS*, št. 69/2011.

POTENCIJALI I RIZICI VEŠTAČKE INTELIGENCIJE UNUTAR PRAVNOG OKVIRA EVROPSKE UNIJE**

Sažetak

Cilj rada je da na osnovu izložene literature proceni koji su potencijali i rizici primene tehnologije industrije 4.0 poput veštačke inteligencije. Dok je primena moguća u raznim delovima, kako privrede, tako i drugih oblasti detaljni opis procesa aplikacije će se fokusirati na zdravstvo i radnu snagu. Opisać će trenutno stanje regulatornog okvira Evropske unije povodom veštačke inteligencije i navesti neka rešenja za negativne uticaje koji proizlaze iz upotrebe novih tehnologija.

Svojom funkcijom predviđanja veštačka inteligencija unapređuje proces generisanja i testiranja hipoteza, kao i njihove implementacije. To je omogućilo da skrining, dijagnoza i tretman pacijenata postane mnogo pouzdaniji, detaljniji i brži. Biće značajnih izazova vezanih za zamenu radne snage automatizacijom i veštačkom inteligencijom, ali značajne kulturne promene unutar organizacija i eliminisanje manje izazovnih poslova efekat supstitucije će se negirati.

Ključne reči: veštačka inteligencija, industrija 4.0, zdravstvo, radna snaga, odgovornost, rizik, Evropska unija.

I Uvod

Industrijske revolucije su kroz istoriju donele specifične skupove novih tehnologija čijom se primenom, odnosno ostvarenjem njihovog punog potencijala društvo razvilo na nezamislive načine. Prva industrijska revolucija počela je krajem XVIII veka upotrebom parnih mašina i prelazom sa manufakture na mašinsku proizvodnju. Kasni XIX i početak XX veka uveo je masovnu proizvodnju umesto mašinske i upoznao svet sa novim tehnologijama poput po-

* Student Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Srbija, e-mail: stefanracic660@gmail.com,
ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-5913-1906>

** Rad je podnet za nagradni konkurs „Dr Stefan Andonović” u organizaciji Instituta za uporedno pravo i Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu. Rad je napisan na osnovu stanja zakonodavstva koje je bilo na snazi u trenutku podnošenja rada 31. marta 2024. godine.

luprovodnika i električne energije. Navedene promene i otkrića označili su početak druge industrijske revolucije, čija je karakteristika bila upotreba proizvodnih traka (*assembly lines*) za masovnu proizvodnju. Najpoznatiji primer je proizvodnja Ford model T automobila. Upotreba proizvodnih traka omogućila je povećanje ukupne produktivnosti procesa proizvodnje, pa se identična količina proizvoda mogla ponuditi uz manju količinu angažovanih proizvodnih faktora. Drugim rečima, upotreba nove tehnologije omogućila je drastično obaranje cene Ford model T automobila sa (tadašnjih) 950 američkih dolara u 1910. godini na 290 američkih dolara u 1926. godini.¹ Treća industrijska revolucija počela je krajem XX veka sa pojavom informacione i komunikacione tehnologije, kao i automatizacije i robotizacije proizvodnje. Ona je omogućila da se u nekim granama privrede poput automobilske industrije proces proizvodnje većinski odvija bez ljudske pomoći unapređujući dalje efikasnost proizvodnje.

Uz navedena pozitivna obeležja ostvarivanja potencijala nove tehnologije kroz istoriju, postoje i negativne posledice koje su se otelotvorile kroz rizik koje su te iste tehnologije stvarale. Dizanje fabrika u gradovima i industrijskim centrima dovelo je do prenaseljenosti, što je uvećalo rizik po zdravlje njihovih žitelja. Loši higijenski uslovi, kao posledica prevelike koncentracije ljudi u jednom mestu, doveli su do rapidnog širenja zaraznih bolesti poput kolere, tifusa, tuberkuloze itd. Veliki broj radnih sati i dana u sedmici, stavljanje profita ispred bezbednosti radnika i upotreba dečje radne snage doprineli su nepovoljnim uslovima rada koji su se negativno odrazili na bezbednost radne snage. Radnici su redovno bili eksploatisani. Iako su uživali veću nadnicu u odnosu na poljoprivredne radnike tog vremena, pravu cenu su plaćali većim satima rada, nepovoljnim uslovima na poslu, neizvesnošću o budućnosti svoga mesta u fabrici, čestim povredama, pa čak i smrtnim slučajevima na mestu rada. Manjak svesti o zaštiti životne sredine i visok nivo emisije ugljen monoksida i azotnih oksida tokom proizvodnje doveli su do zagađena životne sredine. Tako je stvoren rizik od pojava koje negativno utiču na okolinu poput ozonskih rupa, kiselih kiša i efekta staklene bašte.

Osvrtanjem na prošle događaje, možemo da definišemo, ili makar da naslutimo efekte koje bi trenutne, nove tehnologije, poput veštačke inteligencije mogle imati na prirodu i društvo. Stvaranje, otkrivanje i primena revolucionarnih tehnologija nije nepoznata pojava ljudskom iskustvu. Različite etape u istorijskom razvitku čovečanstva bile su okarakterisane novim i naprednijim tehnologijama koje su sa sobom nosile određene prednosti, ali i rizike.

¹ Ford Model T Original Prices, <https://www.fordmodelt.net/model-t-ford-prices.htm>, poseteno 23. 3. 2023.

Na nama je da se zapitamo kako bi nova tehnologija našeg doba mogla da utiče na razvoj čovečanstva. Kratak osvrt na istoriju industrijskih revolucija poslužio je da se podsetimo kako su se ljudi nosili sa novom tehnologijom njihovog vremena i kakve su sve posledice nastajale iz primene. Ovaj rad će se baviti pitanjima poput: koje koristi i rizike donosi veštačka inteligencija i kako je Evropska unija postupila u njenom regulisanju?

II Industrija 4.0

Pored navedenih industrijskih revolucija postoji još jedna, koja za razliku od njenih prethodnika i dalje traje. Reč je o četvrtoj industrijskoj revoluciji, odnosno industriji 4.0 koja se oslanja na tehnologije i otkrića karakteristična za treću industrijsku revoluciju. Već robotizovane proizvodne sisteme povezuje sa svetskom mrežom i time pospešuje sledeći korak u automatizaciji proizvodnje, a to je stvaranje tzv. pametnih fabrika (*smart factory*), odnosno fabrika 4.0 (*factory 4.0*). One nude izuzetno digitalizovano i povezano fabričko okruženje, koje pretvara stare u napredne, automatizovane i autonomne mašine i opremu. Četvrta industrijska revolucija, ili industrija 4.0, objašnjena od strane OECD-a (*Organisation for Economic Cooperation and Development*) je proces koji se odnosi na „industrijsku proizvodnju naprednijih i često međusobno povezanih digitalnih tehnologija koje omogućavaju nove i efikasnije procese koji u određenim slučajevima proizvode nova dobra i usluge. Relevantne tehnologije [za industriju 4.0] su mnogobrojne, od razvoja veštačke inteligencije i mašinskog učenja², koje omogućavaju sve autonomije i inteligentnije sisteme, do osnovnih senzora koji su u osnovi *IoT*-a [*the Internet of Things*]³ i novih kontrolnih uređaja koji omogućavaju drugu generaciju industrijske robotike”⁴. Svojim kontinuiranim razvojem uvećava se lepeza oblasti u kojima se ove tehnologije mogu primenjivati. Potencijalne primene veštačke inteligencije kao nove tehnologije industrije 4.0 su mnogobrojne i imaju potencijal da promene način na koji svet funkcioniše i proizvodi svoja dobra.

² Mašinsko učenje, za potrebe ovog rada, definiše se kao „sposobnost kompjuterskih programa da izvuku znanje iz podataka oslanjajući se na primenu statističkih modela na podacima”. T. Panch, P. Szolovits, R. Atun. Artificial Intelligence, Machine Learning and Health Systems, *Journal of Global Health* 8(2018)2, 2.

³ Podjednako relevantan pojam za industriju 4.0 je *the Internet of Things* (*IoT*). Ne postoji univerzalna definicija, ali se može shvatiti kao „globalna infrastruktura za informaciono društvo, koja omogućava napredne usluge međusobno povezujući (fizičke i virtuelne) stvari na osnovu postojećih interoperabilnih informacija i komunikacionih tehnologija koje se razvijaju”. K. Rose, S. Eldridge, L. Chapin, *The Internet of things: an overview*, Internet Society 2015, 16.

⁴ OECD, *The Next Production Revolution: Implications for Governments and Business*, 2nd ed., OECD Publishing, Paris 2017, 20.

III Veštačka inteligencija

Donedavni eksponencijalni razvoj u procesnoj snazi računara, dostupnosti velikih količina podataka, novih algoritama i tehnologija industrije 4.0 doveli su do velikog napretka u sferi veštačke inteligencije u poslednjih nekoliko godina. Međutim, proces istraživanja, razvoja i integracije tehnologija veštačke inteligencije stari su nekoliko decenija i zabeleženi još sredinom XX veka. Jednu od prvih definicija veštačke inteligencije skovao je još 1956. godine naučnik po imenu *John McCarthy*. Definisao ju je kao „nauku o pravljenju inteligentnih mašina”.⁵ Prema njemu, početak istraživanja veštačke inteligencije je počeo nakon Drugog svetskog rata kada je manji broj naučnika počeo samostalno da radi na tzv. inteligentnim mašinama. Engleski matematičar *Alan Turing* je 1947. godine održao predavanje na temu inteligencije mašina⁶, što ga čini jednim od prvih, ako ne i prvim naučnikom koji se bavio ovom temom.

Veštačka inteligencija je danas pojam koji obuhvata široki spektar tehnologija i trenutno ne postoji singularna, uniformisana i opšteprihvaćena definicija. Potreba za takvom definicijom najbolje se može objasniti kroz načelo pravne sigurnosti. Da bi se veštačka inteligencija mogla obuhvatiti određenim regulatornim okvirom, potrebno je prvo jasno uspostaviti šta ova tehnologija jeste, a šta nije. Imajući to u vidu, dobra definicija bi trebalo da sadrži ključne karakteristike koje ističu ovu tehnologiju u odnosu na druge, dok bi istovremeno trebalo da bude dovoljno fleksibilna kako bi se prilagodila ubrzanom razvoju u ovoj oblasti. Na osnovu primera koji slede, može se primetiti tendencija u legislativi država Evropske unije da se takva definicija osmisli.

Prema Evropskoj parlamentarnoj istraživačkoj službi (*The European Parliamentary Research Service (EPRS)*) veštačka inteligencija se pre svega treba shvatiti kao skup tehnologija koje izvode „čovekolike kognitivne procese” kao što su „učenje, poimanje, rezonovanje i interakcije sa strankama”.⁷ Evropski parlament ističe sledeće: „Veštačka inteligencija je mogućnost mašine da prikaže ljudske sposobnosti kao što su rasuđivanje, učenje, planiranje i kreativnost. Ono omogućava tehničkim sistemima da na osnovu podataka koji su već pripremljeni ili prikupljeni preko sopstvenih senzora, dožive svoje okruženje, da se u njemu snađu, reše probleme i deluju kako bi

⁵ J. McCarthy, *What is Artificial Intelligence?*, Formal Reasoning Group, Stanford 2007, 2.

⁶ Turingov test je test koji određuje koje mašine se mogu smatrati „inteligentnim”, a koje ne.

⁷ J. Gonzales, Implications of AI innovation on economic growth: a panel data study, *Journal of Economic Structures* 12(2023)1, 5.

postigli određeni cilj”.⁸ Evropska komisija je u čl. 4, st. 1, tač. 1 nacрта Uredbe o veštačkoj inteligenciji (*AI Act*) definisala „sisteme veštačke inteligencije”, kao „sistem zasnovan na mašinama, dizajniran da radi na različitim nivoima autonomije koji može pokazati prilagodljivost nakon stavljanja u promet i koji, radi eksplicitnih ili implicitnih ciljeva, zaključuje na osnovu inputa kojeg prima kako bi generisao rezultate [*output*] kao što su predviđanja, određeni sadržaji, davanje preporuka ili donošenje odluka koje mogu uticati na fizičko ili virtuelno okruženje”.⁹

Prema telima Evropske unije, ključna karakteristika koja predstavlja demarkacionu zonu u odnosu na druge tehnologije prerađivanja podataka jeste sposobnost zaključivanja na osnovu prikupljenih, ili datih informacija odnosno sposobnost entiteta za „izvođenje mišljenja o vrednosti osobe ili stvari, iz jednog ili više sudova odnosno ocena”.¹⁰ U kontekstu veštačke inteligencije ova sposobnost predstavlja proces dobijanja složenih izlaznih rezultata koji omogućavaju učenje, rasuđivanje i modeliranje.

Nesporno je da primena veštačke inteligencije postaje sve prisutnija u raznim oblastima delatnosti. Koristi se i deluje na načine specifične za različite potrebe određenih grana privrede. Imajući to u vidu, na osnovu načina primene moguća je sistematizacija veštačke inteligencije u dve kategorije. Prvu kategoriju čine primene koje poboljšavaju učinak i efikasnost procesa proizvodnje kroz mehanizme praćenja, optimizacije i kontrole. Druga kategorija odnosi se na primenu koja poboljšava saradnju čoveka i mašine.

IV Potencijali

Veštačka inteligencija je savremena, a ne buduća tehnologija i to nam pokazuje njena aktuelna primena u svakodnevnom životu. Uveliko se koristi da na osnovu prethodnih pretraga i transakcija ili drugog ponašanja korisnika na svetskoj mreži formira personalizovane reklame prilikom kupovine preko interneta. Digitalni personalni asistenti, poput *Siri*, *Copilot*, *Bixby* i *Alexa* koriste veštačku inteligenciju za pružanje usluga koje su prilagođene posebnim potrebama korisnika. Softveri i programi za prevođenje stranih jezika,

⁸ European Parliament, What is artificial intelligence and how is it used?, <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20200827STO85804/what-is-artificial-intelligence-and-how-is-it-used>, posećeno 20. 3. 2024.

⁹ Artificial intelligence act, prvo čitanje u Evropskom parlamentu, P9_TA(2024)0138.

¹⁰ Bliže objašnjenje pojma „zaključivanje” preuzeto je iz Rečnika srpskog jezika. Vid. M. Janić *et al.*, *Rečnik srpskoga jezika*, Matica srpska, Novi Sad 2011, 378, 1260.

oslanjaju se na veštačku inteligenciju kako bi poboljšali prevode. Supermarketi sa platformama na internetu, kao što je *Ocado* iz Velike Britanije, koriste veštačku inteligenciju zajedno sa mašinskim učenjem da usmere proizvode preko transportnih traka. Roboti zatim pripremaju pakete za dostavna vozila čiji se vozači vode aplikacijama za pronalaženje najbolje rute prilikom isporuke kupcima. Globalni pozicioni sistemi (*GPS*) se služe tehnologijom veštačke inteligencije kako bi odredili i izračunali najoptimalnije rute u odnosu na trenutne prilike na putevima kako bi se uspešno stiglo do željene destinacije. Evropska unija je 2016. godine finansirala projekat po imenu *VI-DAS* koji je napravio sigurnosne funkcije za automobile koji putem automatizovanih senzora i primene veštačke inteligencije detektuju potencijalno opasne situacije i nezgode na putu kako bi ih mogli izbeći, ili sprečiti. Istraživačka laboratorija *Google DeepMind* je radila zajedno sa *National Grid*-om, elektroenergetskom kompanijom sa sedištem u Velikoj Britaniji, kako bi vršili predviđanje potražnje za električnom energijom. Služili su se varijablama vremenskih prognoza i pametnim brojlama struje kao inputom za optimizaciju i predviđanje potrošnje korisnika. Na drugoj strani globusa, kineski pravosudni sistem je uz pomoć informacionih tehnologija, interneta, i veštačke inteligencije poboljšao efikasnost i transparentnost obrade predmeta prilikom suđenja.¹¹

Zbog navedenih primera je sasvim jasno zašto veštačka inteligencija već godina igra centralnu ulogu u digitalnoj transformaciji društva Evropske unije i predstavlja jedan od njenih političkih prioriteta.¹² U korištenoj literaturi se predviđa da će buduća primena nove tehnologije doprineti značajnim promenama u širokom spektru ekonomskih, ekoloških, društvenih i industrijskih delatnosti. Napredak ekonomskih delatnosti, *exempli gratia* uslovljen je rastom produktivnosti, a povećanje produktivnosti je posledica inovacija, odnosno uvođenja novih načina da se proizvedu dobra i usluge, ili proizvodnja dobara i usluga koji na potpuno nove načine zadovoljavaju ljudske želje i potrebe. Veštačka inteligencija kao jedan vid tehnološkog napretka je veliki razlog nastanka ovakvih inovacija. Poboljšanjem predviđanja, optimizacijom

¹¹ Vid. J. Weidong, The Change of Judicial Power in China in the Era of Artificial Intelligence, *Asian Journal of Law and Society* 7(2020)3, 515-530.

¹² Digitalna transformacija predstavlja prioritet Evropske unije na osnovu „tri stuba evropskih prioriteta“. Oni predstavljaju opšte principe kojima se Evropska komisija vodi prilikom osmišljavanja digitalnih rešenja: (1) tehnologija koja radi i funkcioniše za ljude, (2) pravična i konkurentna digitalna ekonomija i (3) otvoreno, demokratsko i održivo društvo (European Commission, *Shaping Europe's digital future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2020, 2-4).

proizvodne i alokativne efikasnosti u proizvodnji i personalizaciji digitalnih rešenja dostupnih pojedincima i organizacijama, upotreba veštačke inteligencije može podržati društveno i ekološki korisne procese u zdravstvu, poljoprivredi, bezbednosti hrane, obrazovanju, medijima, sportu, kulturi, upravljanju infrastrukturuom, proizvodnji i distribuciji energije, transportu i logistici, pružanju usluga, bezbednosti i zdravlju na radu, pravosuđu, resursnoj i energetskej efikasnosti, zelenoj ekonomiji, očuvanju i obnovi biodiverziteta i ekosistema i ublažavanju i prilagođavanju klimatskim promenama.

1. Zdravstvo

Na globalnom nivou, zdravstvo se suočava sa velikim brojem izazova. Neočekivane, rapidne epidemije zaraznih virusa, rastući teret bolesti, gojaznost, opadajuće mentalne sposobnosti usled starenja i zračenja, preopterećene bolnice i potreba za stručnim osobljem su razlozi zbog kojih raste potražnja za efektivnim i produktivnim zdravstvenim uslugama i sistemima. *Journal of Global Health* tvrdi da je temeljna transformacija zdravstvenih sistema ključna za prevazilaženje ovih izazova. Rešenje nalazi u mašinskom učenju, kao najopipljivijoj manifestaciji veštačke inteligencije. „Veštačka inteligencija i mašinsko učenje imaju potencijal da budu katalizatori za transformaciju zdravstvenih sistema u cilju poboljšanja efikasnosti, efektivnosti i stvaranja prostora za univerzalnu zdravstvenu zaštitu”.¹³ Iz perspektive veštačke inteligencije pružanje zdravstvene zaštite uključuje dva procesa obrade informacija: (1) **skrining i dijagnoza**, što podrazumeva klasifikaciju slučajeva na osnovu pregleda i ispitivanja, kako prošlih, tako i trenutnih pacijenata i (2) **tretman i praćenje**, što uključuje planiranje, implementaciju i praćenje postupka lečenja. **Generisanje hipoteze, testiranje hipoteze i primena**, predstavljaju ključne komponente procesa za pružanje ovih zdravstvenih usluga. Veštačka inteligencija ima potencijal da unapredi generisanje i testiranje hipoteza unutar zdravstvenog sistema tako što će otkriti obrasce u velikim setovima podataka korišćenjem metoda koje nisu zasnovane na apriornim pretpostavkama o distribuciji istih. Može pomoći kako na individualnom nivou pacijenta, tako i na nivou čitavog sistema unutar određenog kliničkog centra. Primene veštačke inteligencije u dijagnostici prisutne su u akušerstvu prilikom nadzora fetusa, neurologiji, patologiji u slučajevima otkrivanja metastaza u limfnim čvorovima kod raka dojke, kardiologiji prilikom identifikacije statusa srčane insuficijencije, radiologiji kod dijagnoze

¹³ T. Panch, P. Szolovits, R. Atun, *op. cit.*, 1.

pneumonije na rendgenskom snimku grudnog koša. Funkcija predviđanja veštačke inteligencije se najbolje upotrebljava prilikom prognoze stanja. Primeri su sledeći: predviđanje kardiovaskularnih opasnosti, raka dojke i mogućnosti zaraze od sepse u odeljenju intenzivne nege, hitnoj pomoći i u bolnici. Prema podacima Evropskog parlamenta 23% ispitanika koristi tehnologije veštačke inteligencije u delatnostima zdravstvene zaštite i 23% tog procesa je automatizovano i robotizovano, dok se farmacija najviše služi fizičkim robotima (31% proizvodnje).¹⁴

Globalne zdravstvene krize, kao što je pandemija *Covid-19*, pokazale su da postoji potreba za jačanjem i ubrzavanjem prediktivne analitike kako bi se bolje predvidele buduće pandemije, pratio njihov napredak i reagovalo na vreme. Veštačka inteligencija može uočiti obrasce u veoma velikim skupovima podataka i analizirati ih uz pomoć svoje tzv. funkcije predviđanja koja je već opisana. Ovim procesom može znatno doprineti da generisani rezultati budu tačni, relevantni i da se smanje ljudski, društveni i ekonomski troškovi budućih pandemija tako što će informacije biti brže dostavljene. Razvoj vakcina je oblast koja bi takođe mogla imati koristi od razvoja veštačke inteligencije. Veštačka inteligencija bi mogla da ubrza identifikaciju i razvoj potrebnih vakcina u slučaju pandemije tako što će raspoznati koji postojeći lekovi najviše obećavaju za razvoj vakcine, ali i prilikom njihove proizvodnje i distribucije tako što će se koristiti jedna od tehnologija veštačke inteligencije poput mašinskog učenja u pametnim fabrikama koje bi se mogle brzo prilagoditi za proizvodnju novih vakcina.

2. Radna snaga

Priroda tehnologija veštačke inteligencije je takva da su one sveprisutne, invazivne i da se mogu vremenom poboljšati. Njihova primena u privredi može zbog toga da dovede do „široko rasprostranjenih ekonomskih disrupcija, sa istovremenim pobednicima i gubitnicima”.¹⁵ Ekonomisti koji su se bavili proučavanjem procesa i efekata supstitucije ljudskog rada mehanizacijom kroz istoriju, tvrde da automatizacija vrši efekat zamene kada ljudski rad zamenjuju mašine u oblastima u kojima one imaju prednost.¹⁶ Prema Evropskom parlamentu, 14% poslova unutar država članica OECD-a su podložni automati-

¹⁴ J. Eager et al., *Opportunities of Artificial Intelligence*, 2nd ed., Publications Office of the European Union, Luxembourg 2020, 24.

¹⁵ T. Panch, P. Szolovits, R. Atun, *op. cit.*, 3.

¹⁶ *Ibid.*

zaciji, dok 32% poslova mogu doživeti znatne promene u načinu rada.¹⁷ Na verovatnoću zamene posla utiče i stepen obrazovanja koji pripadnik radne snage poseduje za posmatrano tržište. Što je veći stepen obrazovanja, zamena je manje verovatna i obrnuto. Primera radi, 44% poslova za koje nije potrebno ni srednjoškolsko obrazovanje se mogu automatizovati, dok poslovi za koje je potrebna diploma fakulteta se teško mogu automatizovati, pa samim tim i zameniti i brojka iznosi svega 1%.¹⁸

Iako će, kao što je objašnjeno, verovatno biti značajnih izazova vezanih za zamenu radne snage automatizacijom i veštačkom inteligencijom, relevantna literatura¹⁹ nudi dva osnovna kontraargumenta. Naime, implementacija veštačke inteligencije kao tehnologije koja poboljšava saradnju čoveka i mašine može predstavljati priliku za značajne kulturne promene unutar organizacija. Bitan sastojak ove promene navodno će biti poboljšana bezbednost i zdravlje na radu, pošto će se radnici prekvalifikovati za bezbednije poslove. Očekuje se da će razvoj i unapređenje u ovoj oblasti rada dovesti, na dugi rok posmatrano, do poboljšane slike industrijskih poslova. Radnici će se manje izlagati opasnostima koje izviru iz ručnih i repetitivnih radova za mašinama i više uživati u fizičkom komforu visokotehnoloških i digitalnih poslova. Istraživanje sprovedeno 2018. godine u različitim granama privrede pokazalo je da 69% ispitanika očekuje da će veštačka inteligencija imati pozitivan uticaj na otvaranje novih radnih mesta u narednih pet godina.²⁰ Drugi argument tvrdi da će veštačka inteligencija zameniti ljudsku radnu snagu u onim poslovima koji su banalni, repetitivni i opasni, dok će istovremeno stvoriti nova radna mesta koja su sigurnija i vrednija za proces proizvodnje.

U okruženju pametnih fabrika, primena veštačke inteligencije, mašinskog učenja i drugih tehnologija industrije 4.0 može imati mnoge potencijalne prednosti, kao što su proizvodna i alokativna efikasnost i poboljšana bezbednost i zdravlje na radu zbog ograničenog obima ljudskih grešaka. Kompanije će takođe biti sposobnije da radnicima pruže bezbedniju i efikasniju obuku korišćenjem augmentovane i virtuelne realnosti. Primera radi, američka multinacionalna tehnološka kompanija *Amazon* ima preko sto hiljada

¹⁷ European Parliament, Artificial intelligence: threats and opportunities, 2020, <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20200918STO87404/artificial-intelligence-threats-and-opportunities>, posećeno 23. 3. 2024.

¹⁸ J. Furman, R. Seamans, AI and the Economy, *Innovation Policy and the Economy* 19(2019)1, 175.

¹⁹ J. Eager *et al.*, *op. cit.*, 39.

²⁰ *Ibid.*, 41.

robota augmentovanih veštačkom inteligencijom koji su skratili potrebu za obukom radnika na manje od dva dana. Što se tiče perspektive fabrika, upotreba tehnologija veštačke inteligencije kod organizacije proizvodnje bi dovela do umanjavanja u ljudskim greškama i samim tim uvećao produktivnost.

V Odgovornost

Pored već navedene zamene radne snage novim mašinama, postoje i drugi potencijalni negativni uticaji i izazovi koji proizlaze iz sve veće zavisnosti od tehnologija veštačke inteligencije. Ako čovek svojom radnjom i krivicom izazove udes na putu, on je kriv i on odgovara za prouzrokovanu štetu i posledice. Pitanje odgovornosti ovde nije sporno, međutim ako, primera radi, pretpostavimo da se automobil „sam” vozio, bez ikakvog učestvovanja osobe unutar njega, stvari se usložnjavaju i više ne izgledaju tako jednostavno. Pitanje odgovornosti za prouzrokovanu štetu od strane uređaja ili usluge kojom upravlja veštačka inteligencija predstavlja veliki izazov dobu u kojem informacione tehnologije postaju sve prisutnije. Konkretno za primer samovozećeg automobila, da li bi odgovornost za načinjenu štetu i eventualne ozbiljnije posledice snosio vlasnik automobila, proizvođač, ili programer? Ako bi proizvođač bio lišen svake odgovornosti, ne bi imao nikakvu inicijativu da ponudi dobar proizvod ili uslugu. Moguć je i drugi ekstrem, gde su pravila oko odgovornosti striktna do te mere da bi mogla ugušiti inovaciju na ovom polju.

Sistemi veštačke inteligencije su efektivno „crne kutije” (*black boxes*), njihove operacije uključuju milione elemenata raznovrsnih podataka koji se koriste za uspostavljanje modela koji mogu da generišu na hiljade klasifikacija čija unutrašnja reprezentacija i shvatanje upotrebljenih podataka nije nužno jasna čoveku. Tako da unutrašnji proces generisanja zaključaka nije opisan na isti način kao kod tradicionalnih statističkih modela. Drugim rečima, teško je doći do objašnjenja za datu akciju, a ono je potrebno za određivanje odgovornosti. Objašnjenje bi trebalo da omogući posmatraču da shvati u kojem stepenu je određeni input bio presudan za određeni ishod, odnosno output.

Univerzalnog, ili makar delimično prihvaćenog odgovora na ovo pitanje trenutno nema. Tema odgovornosti je još uvek aktuelna i podložna diskusiji. Ipak određeni koraci jesu napravljeni. Evropska unija je donela Opštu uredbu o zaštiti podataka (*General Data Protection Regulation*) koja u praksi kreira „pravo na objašnjenje” koje daje pojedincu pravo da traži objašnjenje o odluci

koja je donesena o njemu uz upotrebu „automatske obrade”.²¹ Uočava se da mogući problemi nastaju ako procesi koji generišu odluke ne bi mogli biti jasno objašnjeni.

Nedovoljna upotreba veštačke inteligencije se smatra legitimnom pretnjom. To bi moglo da prouzrokuje lošu implementaciju u ključnim programima razvoja, gubitak konkurentske prednosti u određenim granama privrede, ekonomsku stagnaciju, ili neostvarivanje potencijalnih radnih mesta. Nedovoljna upotreba može proisteći iz nepoverenja javnosti u novu tehnologiju i zbog toga je krucijalno da se ona adekvatno reguliše. Ostvarivanje punog potencijala veštačke inteligencije, kao i ublažavanje njihovih rizika zahteva plodno regulatorno okruženje, zakonske odredbe za zaštitu prava građana i jasna pravila o odgovornosti. Nova tehnologija bi trebalo da bude pouzdana, sigurna za korisnike i da se razvija i koristi u skladu sa obavezama o osnovnim ljudskim pravima.

VI Rizici prema shvatanju evropske regulative

Veliki broj inicijativa za razvoj i primenu veštačke inteligencije do sada dolazi iz industrije, nauke i tela za standardizovanje. Naponi uključuju aktivnost u sferi standardizacije, razvoja kodeksa ponašanja i uspostavljanja etičkih ili pravnih okvira. Dok se ne kreira osnaženi i opštepriznati pravni okvir Evropske unije za veštačku inteligenciju, postojeća legislativa Evropske unije kroz Opštu uredbu o zaštiti podataka (GDPR) već utiče na industrije i kompanije koje integrišu veštačku inteligenciju u svoju proizvodnju, poslove i delatnosti tako što uspostavlja pravni okvir koji se odnosi na prikupljanje i obradu ličnih podataka. Time pruža vid zaštite od zloupotrebe veštačke inteligencije. *Exempli causa*, čl. 22. st. 1, se odnosi na automatizovano profilisanje i donošenje odluka: „Subjekt koji predstavlja izvor podataka ima pravo da ne bude predmet odluke zasnovane isključivo na automatizovanoj obradi, uključujući profilisanje, koja proizvodi pravne posledice u vezi sa njim”.²²

U junu 2018. godine Evropska komisija je obrazovala telo *High-Level Expert Group on AI (AI HLEG)*, unutar kojeg je radna grupa o etici i o normama u decembru iste godine osmislila i objavila prvu skicu Etičkih smernica za razvoj, primenu i upotrebu pouzdane i odgovorne veštačke inteligencije (*Ethics Guidelines for Trustworthy AI*). Dokument je stupio na snagu 8. aprila 2019.

²¹ T. Panch, P. Szolovits, R. Atun, *op. cit.*, 6.

²² R. Gardner, H. Beale, R. Zimmermann, *Fundamental Texts on European Private Law*, Hart Publishing, Oxford 2016, 32.

Smernice ustanovljavaju tri komponente neophodne da bi sistemi veštačke inteligencije bili verodostojni. Oni moraju biti: „zakoniti, etički i pouzdani”.²³ Detaljno se navodi sedam ključnih zahteva koji treba da se ispune prilikom razvoja, primene i upotrebe veštačke inteligencije da bi se navedene tri komponente ostvarile. Ovi zahtevi odnose se na: (1) ljudski nadzor i delovanje, (2) tehničku pouzdanost i sigurnost, (3) privatnost i administraciju podacima, (4) transparentnost, (5) diverzitet, nediskriminatorno ponašanje i poštovanje, (6) ekološko i društveno blagostanje i (7) odgovornost.²⁴

Evropska komisija je u februaru 2020. godine objavila Belu knjigu o veštačkoj inteligenciji (*White Paper on AI*). Svrha je da kroz svoje norme omogući da Evropa postigne vodeću globalnu poziciju u razvoju i primeni bezbednih i pouzdanih sistema veštačke inteligencije tako što će stvoriti „ekosistem poverenja”.²⁵ Ovaj ekosistem se odnosi na regulativu veštačke inteligencije i nabraja oblasti u kojima je ona neophodna. Spominje se rizik koji se stvara po osnovna ljudska prava (poput zaštite podataka o ličnosti i prava na poštovanje privatnog života), pitanja bezbednosti i izazovi vezani za odgovornost za prouzrokovanje štete. Takođe razmatraju se vrste pravila koja se mogu primenjivati na „visokorizične primene veštačke inteligencije”.²⁶ Navodi se da se primena veštačke inteligencije treba smatrati visokorizičnom kada nameravana upotreba i sektor upotrebe uključuju značajne rizike. Taksativno su navedeni zdravstvo, transport i proizvodnja energije kao primeri sektora za koje će se smatrati da je upotreba ovih tehnologija visokorizična.

U aprilu 2021. godine Evropska komisija je predložila prvi regulatorni okvir Evropske unije za tehnologije veštačke inteligencije. Sistemi veštačke inteligencije koji se mogu primenjivati u različitim sektorima analizirani su i klasifikovani prema riziku koji predstavljaju za korisnike. Na osnovu nivoa rizika koji se stvara, određuje se odgovarajući stepen regulacije. Sistemi veštačkih inteligencija dele se na: (1) one koji se ne smatraju visokorizičnim, (2) koji se smatraju visokorizičnim i (3) koji stvaraju neprihvatljiv rizik.

²³ European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, *Ethic guidelines for trustworthy AI*, Publications Office of the European Union, Brussels 2019, 2, <https://data.europa.eu/doi/10.2759/346720>.

²⁴ *Ibid.*, 14-20.

²⁵ European Commission, *White Paper On Artificial Intelligence - A European approach to excellence and trust*, Brussels, 19. 2. 2020, COM(2020) 65 final, 9.

²⁶ *Ibid.*, 17.

Prema čl. 6. st. 1, tač. 1 i 2 sistemi koji se smatraju visokorizičnim su oni kod kojih su kumulativno ispunjena sledeća dva uslova: (1) ako je sistem veštačke inteligencije namenjen da se koristi kao bezbednosna komponenta proizvoda, ili ako je sistem veštačke inteligencije sam po sebi proizvod i (2) kada sigurnosna komponenta ugrađena u sistemu opisanim u tač. 1 mora da se podvrgne ocenjivanju od strane trećeg lica. Sa tim u vezi, sistemi veštačke inteligencije koji se koriste u proizvodima poput onih u avijaciji, u automobilima, medicinskim uređajima, liftovima, igračkama smatraće se visokorizičnim. Takođe upravljanje i rad na kritičnoj infrastrukturi, obrazovanje i stručno osposobljavanje, primena prava, pomoć u pravnom tumačenju i primeni zakona su sve procesi koji će morati biti podvrgnuti proceni pre nego što se dozvoli njihova upotreba ukoliko sadrže komponente sistema veštačke inteligencije.

Što se tiče sistema veštačke inteligencije neprihvatljivog rizika, prema Uredbi o veštačkoj inteligenciji, to su oni sistemi koji se smatraju pretnjom po opšti interes i biće zabranjeni. Kognitivna manipulacija ponašanja ljudi ili specifičnih ranjivih grupa, poput dece, biometrijska identifikacija i kategorizacija ljudi, društveno bodovanje: kategorizovanje ljudi na osnovu ponašanja, socioekonomskog statusa ili ličnih karakteristika, su sve procesi koji se zabranjeni ovim aktom.

VII Zaključak

Veštačka inteligencija je nesporno jedna od najvažnijih novih tehnologija savremenog doba i postala je ključni pokretač društvenog i ekonomskog razvoja na globalnom nivou. Kao oblast od ključnog strateškog značaja Evropske unije, veštačka inteligencija ima potencijal da promeni mnoge sektore privrede, uključujući zdravstvo, transport, industriju, komunikacija, obrazovanje i radnu snagu. Tehnologije industrije 4.0 stvorile su tzv. pametne fabrike i time unapredile efikasnost procesa proizvodnje i omogućile do sad neviđen stepen saradnje i komunikacije između ljudi i mašina. Konkretno u zdravstvu, navedene nove tehnologije imaju potencijal da pružanje zdravstvene zaštite učine mnogo kvalitetnijim, efikasnijim i efektivnijim. Sa svojom funkcijom predviđanja unapređuje proces generisanja i testiranja hipoteza, kao i njihove implementacije. To je omogućilo da skrining, dijagnoza i tretman pacijenata postane mnogo pouzdaniji, detaljniji i brži.

Što se tiče radne snage, tehnologije veštačke inteligencije stvaraju opasnost od zamene radne snage automatizovanim procesima, ali istovremeno nude priliku za značajne kulturne promene unutar organizacija koje će privući novu

radnu snagu zbog bezbednijih radnih mesta. Proces zamene ljudske snage tehnologijama veštačke inteligencije će se odvijati u onim delovima posla koji su banalni, repetitivni i opasni, dok će istovremeno stvoriti nova radna mesta koja su sigurnija i vrednija za proces proizvodnje i samim tim će se nadnica radnika uvećati. Uzimajući u obzir uticaje na efikasnost privrede u širem smislu, mogućnosti za veću personalizaciju proizvoda, poboljšanu uslugu za korisnike i razvoj novih proizvoda će omogućiti dalji razvoj načina na koji proizvodimo naša dobra.

S druge strane, veštačka inteligencija će istovremeno doneti određene izazove, rizike i negativne uticaje. Primeri dati u radu se odnose na pitanje odgovornosti, gde je jako teško utvrditi objašnjenje za određenu akciju i samim tim nejasno koga odrediti kao odgovornog, korisnika, proizvođača, ili programera. Ponuđena su neka potencijalna rešenja, ali ovo pitanje većinskim delom ostaje nerazrešeno i podložno diskusiji, pa samim tim i promenama.

Zbog ograničenog regulatornog okvira u svetu i Evropi veliki broj inicijativa za razvoj i primenu veštačke inteligencije je do sada došao iz industrije, nauke i tela za standardizovanje. Napori uključuju samoregulaciju u sferi standardizacije, razvoja kodeksa ponašanja i uspostavljanja etičkih, ili pravnih okvira. Ipak određeni koraci su napravljeni u smeru regulisanja veštačke inteligencije preko dokumenata poput Opšte uredbe o zaštiti podataka, Etičkih smernica za razvoj, primenu i upotrebu pouzdane i odgovorne veštačke inteligencije (2019), Bele knjige o veštačkoj inteligenciji (2020), Uredbe o veštačkoj inteligenciji koji se u trenutku pisanja rada nalazi u prvom čitanju Evropskog parlamenta.

Stefan Račić*

Potentials and risks of artificial intelligence within regulatory framework of the European Union

Summary

The aim of the paper is to assess, based on the presented literature, what are the potentials and risks of applying Industry 4.0 technology as artificial intelligence. While implementation is possible in different parts of both the eco-

* Student at the Faculty of Law, University of Belgrade, Serbia

nomy and other areas, a detailed description of the implementation processes will focus on health and the workforce. The current state of the European Union's regulatory framework regarding artificial intelligence will be described and some solutions will be provided for the negative impacts arising from the use of these new technologies.

With its predictive function, artificial intelligence improves the process of generating and testing hypotheses, as well as their implementation. This has made screening, diagnosis and treatment of patients much more reliable, detailed and faster. There will be significant challenges associated with replacing the workforce with automation and artificial intelligence, but significant cultural changes within organizations and the elimination of less challenging jobs will negate the substitution effect of the workforce.

Keywords: artificial intelligence, industry 4.0, health, workforce, responsibility, risk, European Union.

Literatura

Eager, J. *et al.* *Opportunities of Artificial Intelligence*, 2nd ed., Publications Office of the European Union, Luxembourg 2020.

European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, *Ethic guidelines for trustworthy AI*, Publications Office of the European Union, Brussels 2019. <https://data.europa.eu/doi/10.2759/346720>

European Commission, *Shaping Europe's digital future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2020.

European Commission, *White Paper on Artificial Intelligence - A European approach to excellence and trust*, Brussels, 19. 2. 2020, COM(2020) 65 final.

European Parliament, *Artificial intelligence: threats and opportunities*, 2020, <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20200918STO87404/artificial-intelligence-threats-and-opportunities>, posećeno 23. 3. 2024.

European Parliament, *What is artificial intelligence and how is it used?*, <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20200827STO85804/what-is-artificial-intelligence-and-how-is-it-used>, posećeno 20. 3. 2024.

Ford Model T Original Prices, <https://www.fordmodelt.net/model-t-ford-prices.htm>, posećeno 23. 3. 2023.

Furman, J., Seamans, R. AI and the Economy, *Innovation Policy and the Economy* 19(2019)1, 161-191.

Gardner, R., Beale, H., Zimmermann, R., *Fundamental Texts on European Private Law*, Hart Publishing, Oxford 2016.

Gonzales, J. T. Implications of AI innovation on economic growth: a panel data study, *Journal of Economic Structures* 12(2023)1. <https://doi.org/10.1186/s40008-023-00307-w>

Janić, M. et al., *Rečnik srpskoga jezika*, Matica srpska, Novi Sad 2011.

McCarthy, J. *What is Artificial Intelligence?*, Formal Reasoning Group, Stanford 2007.

OECD, *The Next Production Revolution: Implications for Governments and Business*, 2nd ed., OECD Publishing, Paris 2017.

Panch, T., Szolovits, P., Atun, R. Artificial Intelligence, Machine Learning and Health Systems, *Journal of Global Health* 8(2018)2. <https://doi.org/10.7189%2Fjogh.08.020303>

Rose, K., Eldridge, S., Chapin, L. *The Internet of things: an overview*, Internet Society 2015, 1-53.

Weidong, J. The Change of Judicial Power in China in the Era of Artificial Intelligence, *Asian Journal of Law and Society* 7(2020)3, 515-530.

UPUTSTVO ZA AUTORE

Revija za evropsko pravo objavljuje radove (tekstove) pisane na srpskom (latinično pismo), engleskom, nemačkom i francuskom jeziku.

Autori koji dostavljaju radove, namenjene za rubriku „Članci”, dužni su da na početku rada napišu apstrakt, obima do 250 reči, i pet do deset ključnih reči, a na kraju rada rezime, obima do 1/10 dužine članka, i isti broj ključnih reči na engleskom jeziku. Za radove na stranim jezicima, autori su dužni da na početku rada napišu apstrakt na jeziku rada, obima do 250 reči, i pet do deset ključnih reči, a na kraju rada rezime, obima do 1/10 dužine članka, i isti broj ključnih reči, na engleskom.

„Revija za evropsko pravo” objavljuje članke koji nisu objavljivani u drugim časopisima i publikacijama. Dostavljeni članci podležu anonimnoj recenziji. Autor, čiji je članak prihvaćen za objavljivanje ili je već objavljen u „Reviji za evropsko pravo” može objaviti isti rad u drugoj publikaciji samo uz dopuštenje Redakcije i uz jasnu naznaku o njegovom objavljivanju u „Reviji za evropsko pravo”.

Tehnička uputstva

Radovi se dostavljaju u .doc ili .docx formatu, na latiničkom pismu, font Times New Roman, font 11, prored 1,5, fusnote font 9, veličina strane A4, leva i desna margina 3cm i gornja i donja margina 2,5cm. Hifenacija nije dopuštena.

Naslov članka se piše na sredini, velikim slovima. Naslovi unutar članka moraju da imaju sledeći format.

Prvi nivo naslova - na sredini; numeracija: rimski broj (npr. I, II, III, itd.); prvo slovo veliko, a ostala mala.

Drugi nivo naslova - na sredini; numeracija: arapski broj sa tačkom (npr. 1., 2., 3., itd.); prvo slovo veliko, a ostala mala.

Treći nivo naslova - na sredini; kurziv (kosa slova, italik); numeracija: malo slovo azbuke sa zatvorenom zagradom (npr. a), b), v), itd.); prvo slovo veliko, a ostala mala.

Četvrti nivo naslova - na sredini; numeracija: arapski broj sa zatvorenom zagradom (npr. 1), 2), 3), itd.); prvo slovo veliko a ostala mala.

Primer:

I Prvi nivo

1. Drugi nivo

a) Treći nivo

1) Četvrti nivo

Autor treba da dostavi pored prezimena i imena i zvanje (ili zanimanje), naziv i mesto institucije gde je zaposlen, e-mail adresu i ORCID.

Priloge u elektronskom obliku treba dostavljati na e-mail adresu: jelena_vuk83@yahoo.com

Na kraju rada potrebno je navesti listu korišćenih izvora. Reference treba da budu podeljene u segmente - bibliografske jedinice (monografije, zbornici, članci), internet izvori, pravni izvori i sudske odluke. Reference se navode po abecednom redu, prema početnom slovu prezimena autora, početnom slovu organizacije u slučaju da je autor nepoznat ili, ako su nepoznati i autor i organizacija, prema početnom slovu naslova bibliografske jedinice. Kod koautorstva, neophodno je navesti prezime i početno slovo imena svakog koautora. Reference se navode fontom 11. Reference se navode na izvornom jeziku.

Tabele i grafikoni treba da budu numerisani (npr. Tabela 1 – naziv tabele).

Ukoliko autor koristi skraćenice za nazive institucija ili tela, potrebno je da ih uvede u tekst nakon prvog navođenja punog naziva institucije/ tela i da ih koristi dosledno kroz ceo tekst.

Pravila citiranja

1. Monografije

Prvo slovo imena, prezime autora, naslov knjige (*italic*), mesto i godina izdanja, naznaka stranice: se ne stavlja.

Primer: R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, Kragujevac 2002, 22.

Ako je u pitanju naslov sa više izdanja i ako se u knjizi pominje više mesta izdanja, navodi se broj izdanja, a u pogledu mesta, navode se prva dva mesta razdvojena crticom.

Primer: K. Larenz, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, 6. Aufl., Berlin-Heidelberg 1991, 27.

2. Članci u časopisu

Prvo slovo imena, prezime autora, naslov članka, naziv časopisa (*italic*), broj godina časopisa, godina časopisa, broj u godini i broj stranice. Ukoliko je naziv časopisa dugačak, prilikom prvog citiranja u zagradi se navodi skraćena pod kojom će nadalje navoditi.

Primer:

M. Vasiljević, Korporativno upravljanje i agencijski problemi (I deo), *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu (Anali PFB)* LVII(2009)1, 5.

H. Berger, N. Badenhop, Financial services and Brexit: navigating towards future market access, *European Business Organization Law Review (EBOR)* 19(2018)4, 679.

3. Poglavlja u zbornicima radova/zbornicima sa konferencija

Prvo slovo imena, prezime autora, naslov teksta pod navodnicima, gde je objavljen tekst: u: naslov zbornika (*italic*), (ur., ed., Hrsg. - ime urednika), ime izdavača (nije obavezno), mesto i godina izdanja, broj stranice.

Primer:

S. Đorđević, „Privatnopravni odnosi sa elementom inostranosti i internet“, u: *Slobode i prava čoveka i građanina u konceptu novog zakonodavstva Republike Srbije* (ur. S. Bejatović), knj. 2, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Institut za pravne i društvene nauke, Kragujevac 2003, 261.

M. Claes, „The Primacy of EU Law in European and National Law“, in: *The Oxford Handbook of European Union Law* (eds. A. Arnulf, D. Chalmers), Oxford University Press 2015, 178.

Ukoliko zbornik radova ima više mesta izdanja, navode se prva dva razdvojena crticom.

4. Elektronski izvori

Ime i prezime autora (ili naziv institucije koja objavljuje tekst), naslov teksta (veb stranice), URL, datum posete (dan, mesec i godina).

Primer 1: K. Boele-Woelki, Internet und IPR: Wo geht jemand ins Netz?, <https://dgfir.de/workspace/media/documents/berdgvr-1999-boele-woelki-thesen.pdf>, posećeno: 14. 2. 2002.

Primer 2: European Commission for Democracy through Law, Opinion on the Constitution of Serbia, [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)-004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)-004-e.asp), posećeno: 1. 6. 2007.

Ako na internet stranici nije naveden autor teksta, navodi se samo naslov teksta, URL i datu posete.

Primer: A Brief History of Internet, <http://www.isoc.org/internet/history/brief.shtml>, posećeno: 15. 10. 2005.

5. Pravni izvori

Naziv pravnog akta, naziv glasila u kome je objavljen, broj i godina objavljivanja. Ako će se navedeni propis citirati i kasnije, prilikom prvog pominjanja u zagradi se navodi njegova skraćenica pod kojom će se dalje pojavljivati.

Primer:

Zakon o parničnim postupku (ZPP), *Službeni glasnik RS*, br. 125/04.

Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG), G. v. 20.04.1892 RGBL. S. 477; zuletzt geändert durch Artikel 9 G. v. 22.02.2023 BGBL.

6. Sudska praksa

Vrsta odluke i naziv suda, broj odluke, datum (dan, mesec, godina) donošenja, naziv publikacije u kojoj je objavljena, i broj stranice u publikaciji

Primer: Rešenje Okružnog suda u Beogradu, Gž. 1782/04, *Izbor sudske prakse*, 2/2005, 62.

Ako odluka nije objavljena, potrebno je to i naznačiti

Primer: Rešenje Okružnog suda u Beogradu, Gž. 1782/04, neobjavljeno.

Sudska praksa Suda pravde se navodi na sledeći način: predmet broj, tužilac v. tuženi, godina gde je objavljena odluka u uglasnim zgradama naslov Zbirke presuda i broj stranice.

Primer: predmet 6/64 *Costa v ENEL* [1964] ECR 585.

Ako se citira i tačka (stav) iz presude, dodati: tač. 12.

Zajednička pravila za knjige, časopise i zbornike radova

Ukoliko postoji više autora, njihova imena se razdvajaju zarezom.

Primer: B. Blagojević, O. Antić, *Nasledno pravo u Jugoslaviji*, Beograd 1986, 56.

Ako knjiga ima više od tri autora, navodi se prvo slovo imena i prezime prvog autora, uz dodavanje skraćenice *et al.* (italikom).

Primer: T. Varadi *et al.*, *Međunarodno privatno pravo*, Beograd 2008, 75.

Kada se citira samo jedan tekst određenog autora, kod ponovljenog citiranja tog teksta, posle prvog slova imena i prezimena autora, navodi se delo, i broj stranice teksta.

Primer: R. Vukadinović, *op. cit.*, 55.

Ukoliko se citira više radova (bilo knjiga ili članaka) jednog istog autora, a već je jednom naveden naziv svakog od ovih radova u punom obliku, posle prvog slova imena i prezimena autora, stavlja se u zagradi godina izdanja knjige ili članka posle čega sledi broj stranice.

Primer: R. Vukadinović (2002), 25.

Ukoliko iste godine autor ima više objavljenih radova koji su citirani, uz godinu se dodaju latinična slova a, b, c itd., posle čega sledi broj stranice.

Primer: R. Vukadinović (2002a), 17.

Kada se citira više tačno određenih stranica, one se razdvajaju crticom, a kada se citira više strana koje se ne određuju tačno, posle navođenja broja prve stranice dodaju se reči „i dalje“.

Primer 1: R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, Kragujevac 2002, 21-25.

Primer 2: V. Vlašković, Pravo na zaštitu od nasilja u porodici, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu (Anali PBF)* LVII(2009)1, 249 i dalje.

Ako se citira isto delo i ista stranica kao i u prethodnoj fusnoti (uzastopno) koristi se samo skraćenica *Ibid.* (u italiku). Ako se citira tekst dela, navedenog u prethodnoj fusnoti, koji se nalazi na različitoj stranici, posle, *Ibid.* naznačuje se broj stranice

Primer: *Ibid.*, 55.

Za „videti“ se koristi skraćenica „vid.“, a za „uporediti“ skraćenica „up.“

CIP - Каталогизacija y пyбликацији
Народна библиотека Србије, Београд

34:061.1(4)

REVIJA za evropsko pravo: godišnji časopis Udruženja za evropsko pravo = Review of European Law : annual Review of the Association for European Law / glavni i odgovorni urednik Jelena Vukadinović Marković. - God. 1, br. 1 (1999) . -Kragujevac : Udruženje za Evropsko pravo, 1999- (Kragujevac : Interprint). -24 cm

Godišnje. -Tekst na srp. i engl. jeziku.

ISSN 1450-7986 = Revija za evropsko pravo

COBISS.SR-ID 157199879