

Godina XIX

2017.

Broj 2-3.

ISSN 1450-7986

UDK 34: 061.1(4)

REVIJA ZA EVROPSKO PRAVO

Periodični časopis Udruženja za evropsko pravo

Glavni i odgovorni urednik

Radovan D. VUKADINOVIĆ

Udruženje za evropsko pravo, Kragujevac

Izdavač

Udruženje za evropsko pravo
34000 Kragujevac

Redakcija

Miloš Baltić (Beograd), prof. dr Aleksandar Ćirić (Pravni fakultet u Nišu), dr Duško Lopandić (Beograd), dr Miroslav Paunović (Beograd), prof. dr Vuk Radović (Pravni fakultet u Beogradu), prof. dr Maja Stanivuković (Pravni fakultet u Novom Sadu), prof. dr Mirko Vasiljević (Pravni fakultet u Beogradu), prof. dr Slobodan Samardžić (Fakultet političkih nauka u Beogradu), prof. dr Radovan D. Vukadinović (Pravni fakultet u Kragujevcu).

Međunarodna redakcija

Prof dr Steven Blockmans (Holandija), prof. dr Rajko Knez (Slovenija), prof. dr Nevenko Misita (Bosna i Hercegovina), prof. dr Vitomir Popović (Republika Srpska), prof. dr Zoran Rašović (Crna Gora), prof. dr Oliver Remien (Nemačka), prof. dr Siniša Rodin (Hrvatska), prof dr Allan Tatham (Engleska), prof. dr Darko Samardžić (Nemačka), prof. dr Takis Tridimas (Engleska).

Glavni i odgovorni urednik: Radovan D. Vukadinović

e-mail: radevuk@jura.kg.ac.rs

Urednik: Jelena Vukadinović Marković, **sekretar:** Mirjana Glintić, **tehnički sekretar:** Jovan Vujičić

Radovi podležu anonimnoj recenziji. Radovi svrstani u rubriku "članci" se tretiraju kao izvorni naučni radovi, a oni svrstani u rubriku "prilozi", kao stručni radovi.

Časopis izlazi periodično. Tiraž: 300

Štampa: Interprint, Kragujevac.

Predlog za citiranje: REP., XIX(2017) 2-3. U elektronskom formatu Revija je dostupna na: <http://www.pravo.eu.org>

Izdavanje ovog broja Revije finansijski je podržala Fondacija za otvoreno društvo, Beograd.

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

Periodični časopis Udruženja za evropsko pravo

Godina XIX	2017.	Broj 2-3.
------------	-------	-----------

SADRŽAJ

ČLANCI

Duško Lopandić	Male i srednje zemlje u Evropskoj uniji – između pojava fragmentacije EU i novih vidova subregionalne saradnje	5
Vladimir Medović	Pravo građana Evropske unije na sticanje svojine na nepokretnostima u Srbiji	19
Dušica Palačković	Ujednačavanje sudske prakse – stavovi Evropskog suda za ljudska prava i stanje u Srbiji	37
Saima Ugljanin Brunčević	Nadležnosti Evropske unije nad stranim direktnim investicijama prema Lisabonskom sporazumu	61
Njegoslav Jović	Organizacija i funkcija Zavoda Evropske unije za intelektualnu svojinu (EUIPO) nakon Uredbe (EU) 2017/1001	75
Milan Palević	Oblici saučesništva kod zločina genocida u praksi <i>ad hoc</i> tribunala	91
	Povlačenje	105

REVIEW OF EUROPEAN LAW

Periodical Review of the Association for European Law

Volume XIX

2017

No 2-3

CONTENTS

ARTICLES

Duško Lopandić	Small and Medium Sized States in the European Union – Between Possible EU Fragmentation and the New Forms of Sub-Regional Cooperation	5
Vladimir Medović	The Right of Citizens of the European Union on Acquisition on Real Estate in Serbia	19
Dušica Palačković	Harmonization of Court Practice – Attitudes of the European Court of Human Rights and the Situation in Serbia	37
Saima Ugljanin Brunčević	Jurisdiction of the European Union for Foreign Direct Investments according to the Lisbon Agreement	61
Njegoslav Jović	Organization and Functions of the European Union Intellectual Property Office (EUIPO) after Regulation (EU) 2017/1001	75
Milan Palević	Forms of the Complicity in Genocide in the Practice of <i>ad hoc</i> Tribunals	91
	Retraction	105

ČLANCI - ARTICLES

Duško Lopandić*

UDK 327:341.174(4-672EU)

str. 5-17.

MALE I SREDNJE ZEMLJE U EVROPSKOJ UNIJI - IZMEĐU POJAVA FRAGMENTACIJE EU I NOVIH VIDOVA SUBREGIONALNE SARADNJE

Apstrakt

U novoj Evropi veličina više nije ekvivalent za moć. U Evropi su, pored kontinentalnih regionalnih organizacija, odavno vrlo primetni i oblici multilateralne subregionalne saradnje većinom između manjih država članica na određenom manjem geografskom području. Ove organizacije su postale sve brojnije sa pojavom tzv. neoregionalizma u periodu nakon raspada bipolarnog sistema u Evropi 1990-1991. Sa razvojem i najavljenom transformacijom Evropske unije, paralelno sa krizama i brexitom, primetna je i sve veća saradnja njenih država članica u okviru manjih grupacija, poput Višegradske grupe, Saveta ministara za baltičku saradnju, Beneluksa i drugo. Evropski subregioni su uglavnom prirodne geopolitičke-geoekonomske oblasti tako da se razvoj subregionalne saradnje prirodno odvija uz paralelan proces evropske integracije. Dalji napredak subregionalne saradnje verovatno će biti povezan sa evolucijom izgradnje "EU u više brzina". Ukoliko bi došlo do slabljenja ili neuspjeha evropske integracije, posledica bi bila fragmentacija evropskog (političkog i ekonomskog) prostora i uspostavljanje neke vrste mini-savezništva i

* Ambasador u MIP-u, Beograd. Stavovi izneti u ovom tekstu predstavljaju isključivo lično mišljenje autora. dulopand@yahoo.com.br Rad je primljen 18.11.2017, a prihvaćen za štampu 23.12. 2017.

multilateralnih koalicija koje bi se formirale po linijama postojeće subregionalne saradnje. Ovakav vid aktivnosti ne prestaje sa pristupom Uniji, što je poruka koja je značajna i za zemlje Zapadnog Balkana. Srbija je tradicionalno vrlo aktivna u brojnim oblicima regionalne saradnje na Balkanu. Razni oblici subregionalne saradnje sa susedima u celini olakšavaju realizaciju glavnog strateškog cilja Srbije – članstva u Evropskoj uniji.

Ključne reči: Evropska unija, regionalna saradnja, subregionalna integracija, Višegradska grupa, Balkanska saradnja, proširenje.

"U novoj Evropi veličina više nije ekvivalent za moć", istakao je belgijski politikolog Pol Manjet.¹ Predsedavanje Malte i Estonije Evropskom unijom tokom 2017. godine, kao i *ad hoc* skupovi (održani 21. juna 2017. godine uoči sastanka Evropskog saveta) devet zemalja članica EU iz grupacija Beneluksa (Belgija, Holandija, Luksemburg), Baltičkog regiona (Litvanija, Letonija i Estonija) i Skandinavije (Švedska, Finska i Danska) skrenuli su ponovo pažnju na ulogu i značaj manjih i srednjih zemalja u Evropskoj uniji, kao i na oblike subregionalne saradnje u EU.

1. Članstvo u EU i stalno pregovaranje: između "small is beautiful" i "size matters"

U klasičnim međunarodnim odnosima, moć i uticaj svake države (kako velikih sila, tako i ostalih) definisani su, pre svega, njenim vojnim, ekonomskim, demografskim kao i drugim potencijalima.² Položaj malih i srednjih zemalja (MSZ) je relativno povoljniji u situaciji kada one čine deo šireg, čvrstim pravilima definisanog saveza, koji im pruža mogućnost korišćenja posebnih instrumenata delovanja i uticaja. Najbolju ilustraciju ovoga predstavlja sama Evropska unija. Nekadašnja EEZ je nastala sredinom prošlog veka kao zajednica zemalja koje su nastojale da udruživanjem stvore jednu vrstu ekonomske i političke protivteže u međunarodnom sistemu u kome su dominirale supersile.

Iako ne postoji čvrsta definicija oko toga šta je mala zemlja ili zemlja srednje veličine, obično se smatra da u EU većina država članica spada u ove dve

¹ P. Maignette, *Le régime politique de l'Union européenne*, Science Po, Paris, 2006, p. 60.

² D. Lopandić, "Male i srednje zemlje u međunarodnim odnosima i u Evropskoj uniji", *Međunarodni problemi*, str. 79-113; L. Goetchel (ed), *Small States inside and outside the EU, Interests and Politics*, Suisse Peace Foundation, Springer, 1998, p. 289.

kategorije - uz izuzetak šest zemalja koje u evropskim okvirima predstavljaju relativno "velike" države (SR Nemačka, Velika Britanija, Francuska, Italija, Španija i Poljska). Prema tome, u manje i srednje zemlje (MSZ) bismo mogli svrstati ukupno 22 od 28 članica Unije. Danas su MSZ u EU u znatnoj većini u odnosu na veće zemlje - za razliku od početaka ove organizacije kada je odnos bio pola-pola (SR Nemačka, Francuska i Italija prema zemljama Beneluksa). Osnovna pogodnost koje imaju MSZ unutar EU zasniva se na činjenici da Unija predstavlja transparentan politički i pravni sistem koji funkcioniše na osnovu utvrđenih pravila (a ne prema trenutnom odnosu snaga) i na načelima traženja kompromisa i usklađivanja interesa svih članica, bez obzira na razlike u veličini.

"Podsticane da sukobe interesa rešavaju pregovorima ili putem suda, države članice EU su sklone smanjenoj agresivnosti u međusobnim odnosima" (P. Manjet).

Formalni poredak EU je, u celini, nešto naklonjeniji MSZ-u jer im omogućava povoljniji položaj unutar sistema u odnosu na njihovu veličinu. Kada se posmatraju institucionalna rešenja iz ugovora o EU (učešće MSZ-a u Evropskom parlamentu ili Evropskoj komisiji, broj glasova svake zemlje u telima EU, sistem "rotiranja" predsedavajućeg EU i slično), može se zaključiti da je od samog nastanka organizacije primenjivano načelo izvesne "pozitivne diskriminacije" prema MSZ-u. Tako, svih 28 zemalja EU predlažu po jednog člana Evropske komisije. Sadašnji predsednik Evropske komisije dolazi iz male zemlje (Luksemburg). Bugarska, na primer, ima 18 evro-parlamentaraca ili 2,4% od broja članova Evropskog parlamenta, iako je učešće njenog stanovništva tek 1,6% u stanovništvu Unije itd. Uz to, princip "blokirajuće manjine" (prilikom glasanja u Savetu ministara) garantuje MSZ da ne mogu biti lako preglasane od strane onih većih. MSZ su prilikom reformi EU, u načelu, bile nešto naklonjenije podršci klasičnom funkcionisanju EU - takozvanom "komunitarnom metodu" rada i organizacije (podrška "nacionalnim" organima, poput Evropske komisije, suda i drugim) - što je, takođe, viđeno i kao način "zaštite" od dominacije većih članica.³ Države članice, takođe, nastoje da ostvare efikasniji uticaj na donošenje odluka i putem konsultacija unutar različitih subregionalnih grupacija.

Ipak, kako je jednom naglasio irski premijer, uticaj njegove zemlje, ili drugih zemalja, u telima EU ne proizilazi koliko iz formalnih činilaca, kao što je broj glasova i slično, toliko iz mogućnosti da u organima EU na neformalan način može da utiče na svoje kolege. Unija se može posmatrati i kao velika "mašina za pregovaranje", odnosno sistem u kome se neprestano odvijaju pregovori o

³ S. Hicks, *Politički sistem EU*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 472; Z. Horvath, B. Odor, *The Union after Lisbon, The Treaty reform of the EU*, HVGORAC, Budapest, 2010, p. 436.

desetinama i stotinama tema za koje se svaki put traži odgovarajuća većina u Savetu ministara EU ili konsenzus u Evropskom savetu. Dinamika pregovaranja podrazumeva kombinovanje nacionalnih interesa i načela solidarnosti svih članova "kluba". Proces odlučivanja u EU ogleda se tako u neprestanoj potrazi za *ad hoc* savezima, pri čemu je najvažniji "koalicioni kapacitet" svake zemlje, koji uglavnom ne zavisi od njene veličine nego mnogo više od ideološke i interesne orijentacije država.

Osnovni kriterijumi identifikovanja stavova ili grupisanja država članica EU proizilaze iz sledećih činjenica: da li su u pitanju bogatije ili siromašnije zemlje, da li su više ili manje "liberalne" ili "protekcioniističke", da li su više ili manje "zaštitnice" potrošača nasuprot poslovnim krugovima, kakav im je geografski položaj i geopolitička orijentacija u međunarodnim odnosima i slično. U dinamici pregovaranja unutar EU ne može se, ipak, ignorisati i činjenica da "veličina ima značaj" (*size matters*) i da su države sa većim kapacitetom, poput SR Nemačke i Francuske, u većoj mogućnosti da nametnu svoje poglede (posebno u telima koja primenjuju metod "međuvladine saradnje", poput Evropskog saveta). Međutim, s druge strane, MSZ mogu biti usmerenije (fokusirane) na postizanje određenog broja ograničenih, ali bitnih nacionalnih ciljeva. Ovakav pristup im, neretko, pruža bolji taktički manevarski prostor u odnosu na veće zemlje čiji ciljevi su, uglavnom, brojniji, pa time i razuđeniji.

Položaj unutar EU daje priliku MSZ da, u širem kontekstu međunarodnih odnosa, koriste mehanizme Unije putem kojih mogu značajno da uvećavaju svoj međunarodni kapacitet i time da ostvare spoljnopolitičke ciljeve. Jedna Švedska, na primer, zahvaljujući "evropeizaciji" svojih spoljnopolitičkih interesa (drugim rečima transformacijom nacionalnih ciljeva u zajedničke evropske ciljeve) u mogućnosti je da vrši daleko veći uticaj u međunarodnim odnosima nego što bi to mogla kao individualna zemlja. Slično bi se moglo reći i za neke druge MSZ koje su bile u stanju da u pojedinim slučajevima efikasno "evropeizuju" važne nacionalne ciljeve (na primer, Grčka u odnosu na Tursku, Poljska i Baltičke zemlje u odnosu na Rusiju, Portugal u odnosu na Indoneziju u slučaju Istočnog Timora itd.). Treba, ipak, napomenuti da je ovakva praksa tokom poslednjih godina dovela do brojnih pokušaja članica EU da vrlo uske nacionalne interese (na primer, odnose prema susedima i slično) automatski proglase "evropskim", odnosno da pokušaju da, na neki način, potpuno "nacionalizuju" spoljnu politiku EU. Ovakav trend je proizveo različite tenzije unutar EU - kako između država članica, tako i u odnosima država članica sa Evropskom komisijom koja je zvanični zastupnik zajedničkih interesa (jedan od primera je i prošlogodišnji

sukob Hrvatske i Evropske komisije po pitanju ispunjenja uslova za otvaranje poglavlja u pregovorima o proširenju sa Srbijom).

2. Članstvo u EU kao platforma za jačanje uticaja manjih i srednjih zemalja

Možemo, u celini, zaključiti da su, pod uslovom uspešne interne adaptacije na članstvo u EU ("evropeizacija" nacionalnih poredaka), MSZ i pored ograničene veličine, u mogućnosti da efikasno i na razne načine utiču na politike EU, a preko nje i na šire odnose u međunarodnoj zajednici.⁴ Ovo proizilazi iz:

- *efekta "saveza"* - činjenice da se manje i srednje zemlje osećaju bezbednije kao članice šireg kluba razvijenih evropskih zemalja, pa time mogu i slobodnije i energičnije da deluju, uz podršku saveznika; u ovom okviru posebno je važna i primena načela solidarnosti između država članica, koje je jedno od važnih principa Ugovora o EU;
- *efekta "stabilnog poretka"* - čvršćeg pravnog poretka i uređenijeg sistema unutar Unije koji sprečava arbitranost, odnosno garantuje zaštićeniji položaj manjih i srednjih zemalja u odnosu na njihove veće partnere iz EU;
- *efekta transformacije i "evropeizacije"* - činjenice da je u procesu ulaska i članstva u EU svaka zemlja, na neki način, podstaknuta da prilagođava svoje nacionalne institucije ("evropeizacija") i da ih učini efikasnijim i modernijim (izgradnja institucija, izgradnja administrativnih kapaciteta, finansijska podrška fondova EU i drugo), kako bi mogle da učestvuju u kompleksnom radu mašinerije EU (takozvani *smart power* - "moć putem pameti");
- *efekta "pozitivne diskriminacije"* - uspostavljene ravnoteže između većih i manjih zemalja u procesu donošenja odluka (duh kompromisa, postojanje glasačkih koalicija i slično) koji garantuje poredak EU i "pozitivne diskriminacije" u ponderisanju glasova između većih i manjih zemalja;
- *efekta "ravnopravnosti u kreiranju politika"* - takve strukture/organizacije EU koja omogućuje relativno efikasno promovisanje interesa zemalja članica u formulisanju i realizaciji pojedinih politika EU, uključujući i

⁴ R. Steinmetz, A. Wivel, *Small States in Europe, Challenges and Opportunities*, Ashgate, Farnham, 2009, p. 249.

zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku (na primer, posredstvom pozicije "predsedavajućeg", sistemom "komitologije" i drugo);

- efekta "nacionalnosti u radu organa EU" - stavova i funkcionisanja "nacionalnih" organa EU (Evropske komisije, Suda pravde) čija neutralnost i nacionalni karakter pogoduju zaštiti zajedničkih interesa EU – pa time i interesa manjih zemalja u odnosu na nacionalne strategije većih zemalja.

3. Nova faza uspona subregionalne saradnje

Sa razvojem i najavljenom transformacijom Evropske unije, paralelno sa krizama i *bregzitom*, primetna je i sve veća saradnja njenih država članica u okviru manjih, subregionalnih grupacija. U ovome, čini se, najvidljivije su zemlje Višegradske grupe, ali su vrlo aktivne i Baltičke zemlje kao i skandinavske zemlje, dok tri zemlje Beneluksa, koje su bile među osnivačima Evropske zajednice, tradicionalno održavaju svoje pripremne sastanke uoči svih važnijih skupova EU. Da li je reč tek o normalnoj saradnji neposrednih suseda, ili je ova pojava nagoveštaj produbljenije fragmentacije prostora EU, koji je povezan sa slabljenjem procesa sveobuhvatne evropske političke i ekonomske integracije, odnosno kao nužna posledica izgradnje "Evrope koncentričnih krugova"?

Mnogostruke krize u Evropskoj uniji i njenim državama članicama tokom ove decenije, uključujući i poslednje u nizu – *bregzit* i katalonsku krizu, svedoče, između ostalog i o krizi sistema upravljanja demokratskih poredaka, tradicionalnih ideologija, kao i o složenosti u odnosima vlasti i građana u vremenu globalizacije i četvrte industrijske revolucije.⁵ Država nacija, kao glavni oblik moderne društvene organizacije, daleko je od mogućnosti da odgovori na sve prirodne, ekonomske, demografske i socijalne izazove pred kojim se nalaze moderna društva – ali to ne mogu u celini ni regionalne ili svetske organizacije, poput EU ili UN. Stoga nije neobično da se u međunarodnom poretku pojavljuju i drugi, specifičniji oblici saradnje među državama, poput različitih subregionalnih, transnacionalnih ili subnacionalnih entiteta, makroregiona i slično. U Evropi su, pored kontinentalnih regionalnih organizacija, odavno vrlo primetni i oblici multilateralne subregionalne saradnje između država članica na određenom manjem geografskom području. Ove organizacije su postale sve

⁵ D. Lopandić, *Evropska unija između nacije i globalizacije*, Arhipelag, Beograd, 2017, str. 222.

brojnije sa pojavom tzv. *neoregionalizma* u periodu nakon raspada bipolarnog sistema u Evropi 1990-1991.⁶

Kada se radi o subregionalnim oblicima saradnje unutar EU, ova pojava, ima različite činioce, među kojima bismo mogli navesti sledeće:

- postoji *prirodan interes i tendencija susednih zemalja* u pojedinim regionima da međusobno intenzivnije sarađuju, posebno u onim pitanjima o kojim zbog geografskih, ekonomskih ili društvenih razloga dele iste stavove ili koja nisu od većeg interesa za EU kao celinu,
- *proces donošenja odluka u Evropskoj uniji* spontano podstiče njene države članice da stvaraju različite vidove *ad hoc* koalicija o raznim pitanjima o kojima se raspravlja. Ovo je posebno značajno za manje zemlje članice koje izolovano - nasuprot većim i uticajnijim državama - nemaju mogućnost da nametnu svoje stavove u širokoj organizaciji od 28 članica,
- *slabljenje ili neefikasnost pojedinih politika EU* (npr. regionalna politika, strategije makroregiona,⁷ ekonomske mere, angažovanje strukturnih fondova i sl.) utiče na pojedine države, posebno zemlje geografske periferije EU da traže zajednički način za reformu tih politika ili za alternativna rešenja,
- određene regionalne grupe zemalja zbog istorijskih ili geopolitičkih razloga ponekad *dele sličan širi pogled na svet*, odnosno opšti pristup određenim temama (poput na primer, podrške liberalnoj ekonomskoj politici, veće ili manje otvorenosti prema svetu, stava prema ulozi države u ekonomiji, načela socijalne zaštite, uloge poljoprivrede i slično) što ih spontano navodi da se udružuju u odgovarajuće subregionalne koalicije,
- ekonomska i druge krize koje su tokom poslednjih desetak godina pogodile EU uticale su na *pojave dubljih strukturnih "pukotina" među državama članicama*, posebno po linijama "sever-jug" (evrokriza), odnosno po pravcu "istok-zapad" EU, odnosno između uslovno kazano "starih i novih" članica EU (odnos prema migracijama i dr.),

⁶ Pojmovi regionalizma i subregionalizma kao oblika međudržavne saradnje i/ili integracije se prepliću i često označavaju istu pojavu "*multilateralnu, institucionalizovanu i višedimenzionalnu saradnju između susednih i međusobno povezanih zemalja na istom kontinentu*". V. M. Telo, *L'Europe en crise et le monde*, EUB, Bruselles, 2016, p. 14 kao i posebno p. 75-91; Takođe G. Hook and I. Kearns (eds), *Subregionalism and World Order*, Palgrave, 1999, p. 264.

⁷ Evropska unija je do sada razvila tzv. makroregionalne strategije za baltički, dunavski, crnomorski i alpski makroregion. Vid. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/.

- najzad, postoji i neka vrsta modernog *trenda* u međunarodnim i geopolitičkim odnosima, da države organizuju raznovrsne *multilateralne sastanke* i forume u različitim oblicima. U pojedinim slučajevima, ovi forumi imaju i jasnu geopolitičku pozadinu ili sadrže potencijalne naznake specifičnijih savezništava.

Dok je pojava subregionalne saradnje u ranijim periodima uglavnom objašnjavana specifičnim ekonomskim potrebama saradnje između bliskih suseda, primetno je da u novije vreme dolazi do delimičnog pomeranja fokusa subregionalne saradnje i koordinacije na politička ili strateška pitanja - što je bez sumnje povezano i sa novom fazom međunarodnih odnosa i debatom o budućnosti EU. Iako Evropska unija kao takva ostaje glavni i najširi okvir i referenca za saradnju i integraciju njenih članica u celini,⁸ aktiviranje pravnih mehanizama predviđenih Lisabonskim ugovorom, kao što su "unapređena (ojačana) saradnja" ili "stalna strukturisana saradnja"⁹ omogućavaju i produbljeniju integraciju ograničenog broja članica EU, odnosno izgradnju tzv. *Evrope koncentričnih krugova* ili *Evrope u više brzina*. Ovakva arhitektura Evropske unije, kombinovana sa nekim novim političkim ili ekonomskim krizama, može da u negativnom scenariju dovede i do slabljenja ukupne centripetalne privlačnosti integracije, odnosno da dovede do "okoštavanja" određenih geografskih podela i do dublje fragmentacije EU na manje geografske podceline, kao što su to subregionalne grupacije.

4. Od Baltika do Sredozemlja - između ekonomskih i geopolitičkih ciljeva

U nastavku ćemo ukazati na neke karakteristike glavnih subregionalnih grupacija u EU, bez ulaženje u detaljnije nabranje i objašnjenje njihovih razgranatih institucija.

*Beneluks*¹⁰ je osnovan još pre same Evropske zajednice (1944) i predstavljao je neku vrstu pokusne laboratorije za kasnije oblike šire evropske integracije (carinska unija, prostor Šengena i sl.). Tri zemlje Beneluksa su ekonomski i razvojno, kao i u svom stavu prema evropskoj integraciji u načelu najbliže onome

⁸ U *Rimskoj deklaraciji* sa samita EU posvećenog budućnosti EU nakon bregzita (od 27.3.2017) posebno se naglašava da će članice biti posvećene "još većem jedinstvu i solidarnosti", <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/>, preuzeto 17.9.2017.

⁹ V. D. Lopandić, "EU ponovo u pokretu? Razvoj ZBOP i EU u više brzina", *CEP Pogled*, jun 2017; J. Čeranić, *Oblici povezivanja država članica u EU*, Sl. glasnik, Beograd, 2011, str. 322.

¹⁰ Organizaciju Beneluks zemalja, koja ima i svoj sekretarijat u Briselu čine Belgija, Holandija i Luksemburg.

što se podrazumeva pod mogućim "jezgrom EU" (evrozona, i dr.) što se odražava i u njihovim stavovima u vezi sa daljom evolucijom Unije. Na ovo za sada ne utiču sve primetniji evroskepticizam u holandskom društvu, niti specifična situacija federalizovane, interno sve podeljenije Belgije.

Višegradaska grupa (V4) je nastala odmah nakon raspada istočnog bloka kao politički klub četiri zemlje centralne i istočne Evrope¹¹ koje su nastavile sa ovom formom saradnje i nakon ulaska u EU. Članice V4 nastoje da koordiniraju stavove unutar EU i da, kada je to moguće, nastupaju jednoglasno, kao npr. u debatama oko spoljnih migracija ili socijalnih uslova za kretanje radne snage u EU. Zemlje V4 u načelu naglasak stavljaju na suverenitet država članica kao osnovu za dalji razvoj evropske integracije, iako treba napomenuti da one u raznim pitanjima politika EU često nisu sasvim saglasne. Politička evolucija u Poljskoj, odnosno Mađarskoj otvorila je i pitanje pojave tzv. "neliberalne demokratije" unutar EU.

Tri Baltičke zemlje¹² sistematski sarađuju u okviru *Baltičkog saveta ministara*¹³ i pokazuju zapaženo usaglašeno delovanje posebno u nekim pitanjima spoljnih odnosa EU, kao što je politika istočnog susedstva i odnosi sa Rusijom. Slučaj ove tri male i geografski periferne zemlje ilustruje do koje mere regionalni nastup povećava uticaj i efikasnost manjih država članica u sistemu EU. Ove zemlje u pristupu mnogim internim politikama EU pokazuju bliskost sa liberalnim stavovima Velike Britanije ili skandinavskih zemalja, što znači da će one nakon *bregzita* izgubiti važnog saveznika unutar EU.

Skandinavske zemlje blisko međusobno sarađuju u okviru *Nordijskog saveta ministara* koji geografski prevazilazi okvire EU,¹⁴ pa uz *Evropski ekonomski prostor*,¹⁵ stoga predstavlja važan i koristan primer mogućih varijacija u široj evropskoj institucionalnoj arhitekturi. Nordijska saradnja sadrži još jedno rešenje koje bi možda bilo zanimljivo za neka buduća pitanja na evropskom nivou: autonomne teritorije Finske, odnosno Danske (Grenland, Farska ostrva i

¹¹ Poljska, Mađarska, Češka i Slovačka su paralelno razvile i ekonomsku saradnju u okviru sporazuma *CEFTA* koji je nakon njihovog članstva u EU preuzet (u novoj formi) od strane zemalja jugoistočne Evrope.

¹² Litvanija, Letonija i Estonija.

¹³ U tekstu se nećemo zadržavati na drugim institucijama ove saradnje u regionu, poput Baltičke skupštine dr.

¹⁴ Nordijski savet ministara i druge institucije nordijske saradnje čine članice EU Švedska, Danska i Finska, kao i nečlanice Norveška i Island.

¹⁵ EEP čine Evropska unija i tri zemlje EFTA: Norveška, Island i Lihtenštajn.

Alandska ostrva) imaju status posmatrača unutar Nordijske saradnje, dakle neku vrstu *mini* subjektiviteta (ali bez suvereniteta) na međunarodnom nivou.

Za razliku od subregionalne saradnje na severu i istoku Evrope, mediteranske članice juga EU donedavno nisu razvijale praksu međusobnog multilateralnog sastajanja. Ovo je verovatno posledica činjenice da, Francuska, Španija i Italija¹⁶ pripadaju grupi većih članica EU, pa su stoga imale manje potrebe da (uz periferne Portugal, Grčku i ostrva Maltu i Kipar) primene praksu subregionalnog grupisanja. Ipak, sa nastupanjem evrokrize, jačanjem položaja Nemačke kao neke vrste homogene u Evropi i naznakama ekonomskih i političkih "naprslina" po liniji sever-jug EU, formirana je 2013. g. neformalna "*Med - grupa*" (ili *klub "Mediteran"*) članica EU na nivou premijera, koji se sastaju jednom godišnje.¹⁷ Sastanci ovih zemalja su prvenstveno fokusirani na ekonomska pitanja u EU, budućnost Unije posle bregzita, kao i na šire stanje na Sredozemlju. Noviji oblik subregionalne saradnje u EU predstavlja "*Inicijativa tri mora*" (Baltik-Crno more-Jadran)¹⁸ dvanaest zemalja iz centralne i istočne Evrope - članica EU, koja formalno kao cilj ima koordinaciju razvoja evropskih infrastruktura na pravcu "sever-jug". Međutim, čini se da se motiv za pokretanje ove inicijative može tražiti, ne toliko u pitanjima vezanim za EU koliko u širim geostrateškim projektima, odnosno u želji zemalja CIE za potvrdom saveza sa SAD, nasuprot konfrontaciji prema Rusiji, s jedne strane, a možda, sa druge strane, i u traženju zajedničke protivteže naspram već pomenutom rastućem značaju centralne sile EU - Nemačke, odnosno dominaciji unutar EU tradicionalne osovine Berlin-Pariz.

Ovde se spisak različitih supraregionalnih formi saradnje u EU ili šire u Evropi ne završava. Izvan same EU, broj subregionalnih foruma ili sastanaka u Evropi je značajan - pomenućemo samo Organizaciju za crnomorsku ekonomsku saradnju (BSEC), Centralnoevropsku inicijativu (CEI), Jadransko-jonsku inicijativu (AII), Savet država Baltičkog mora (CBSS), Nordijsko-baltičku saradnju (5+3), Mediteransku uniju, Evroazijsku uniju, GUAM i druge. Specifičan regionalni

¹⁶ Treba napomenuti da je Italija bila pokretač više subregionalnih inicijativa koje su prvenstveno usmerene ka nečlanicama EU iz centralne, istočne i jugoistočne Evrope, poput Centralnoevropske inicijative i Jadransko-jonske inicijative.

¹⁷ Sedmero članica "kluba Mediteran" čine Francuska, Španija, Italija, Portugal, Grčka, Kipar i Malta.

¹⁸ Članice inicijative pokrenute 2016. godine su Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska, Letonija, Litvanija, Estonija, Rumunija, Bugarska, Hrvatska, Slovenija i Austrija. Zanimljivo je da su prvom samitu inicijative (2016) prisustvovali i predstavnici SAD i Kine, dok je na drugom samitu (2017. u Poljskoj) prisustvovao i predsednik SAD D. Tramp.

forum predstavlja i saradnja "16 plus 1", koja je od 2012. g. postala oblik strateške razvojne kooperacije Kine sa zemljama centralne i istočne Evrope (koje su članice EU ili kandidati za članstvo EU).¹⁹

Možemo zaključiti da je subregionalna saradnja jedan od oblika delovanja država u Evropi. Evropski subregioni su uglavnom prirodne geopolitičke-geoekonomske oblasti tako da se razvoj subregionalne saradnje prirodno odvija uz paralelan proces evropske integracije. Ova forma saradnje pojedinih država članica EU tokom poslednjih godina se intenzivira, što se može povezati i sa strateškim pozicioniranjem zemalja u kontekstu priprema i pregovora za izgradnju evropske arhitekture posle bregzita, odnosno sa postavljanjem pojedinih zemalja u novim geopolitičkim uslovima u Evropi. Dalji napredak subregionalne saradnje verovatno će biti povezan sa evolucijom izgradnje "EU u više brzina". S druge strane, ukoliko bi došlo do slabljenja ili neuspeha evropske integracije, posledica bi bila fragmentacija evropskog (političkog i ekonomskog) prostora i uspostavljanje neke vrste mini-savezništva i multilateralnih koalicija koje bi se formirale po linijama postojeće subregionalne saradnje.

5. Srbija i subregionalna saradnja na Balkanu

Srbija je tradicionalno vrlo aktivna u brojnim oblicima regionalne saradnje na Balkanu. Sa izuzetkom Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi (*SEECP*) osnivanje većine glavnih foruma za saradnju zemalja zapadnog Balkana - nečlanica EU - politički je bilo podstaknuto od strane činilaca koji se nalaze izvan samog regiona (u prvom redu EU). To je bio slučaj sa Paktom stabilnosti za JIE, koji se 2008. g. transformisao u Savet za regionalnu saradnju (*RCC*), a slično je bilo i sa ugovorom *CEFTA* kao i sa novijom inicijativom okupljanja šest zapadnobalkanskih premijera - "*WB6*".²⁰ U *galaksiji* institucija formiranih oko *RCC* postoji preko 50 različitih foruma koji podržavaju brojne oblasti saradnje zemalja zapadnog Balkana i njihovih partnera, poput nedavno pokrenutog "regionalnog ekonomskog prostora". U kontekstu približavanja i pristupnih pregovora Evropskoj uniji, od posebnog značaja je i "*Berlinski proces*" koji je pokrenula SRN i koji je uglavnom integrisan sa aktivnostima *WB6*. Kao jednu od najnovijih subregionalnih aktivnosti Srbije možemo pomenuti i formiranje "*Krajovske grupe*" (2015) u okviru koje su premijeri Rumunije, Bugarske i Srbije

¹⁹ Radi se, uz Kinu o sledećim zemljama: Albanija, BiH, Bugarska, Hrvatska, Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Makedonija, Crna Gora, Poljska, Rumunija, Srbija, Slovačka i Slovenija.

²⁰ Inicijativu je formalno pokrenula Crna Gora, ali iza predloga je stajala Evropska komisija.

(kao zemlje kandidata za članstvo EU) dogovorili redovne susrete (po uzoru na V4) sa ciljem bolje koordinacije u razvoju infrastruktura i razmatranja drugih pitanja, uključujući podršku pristupanju Srbije u EU. Njihovom sastanku se u 2017. pridružio i premijer Grčke.

Na kraju, možemo istaći da pregled delovanja subregionalnih foruma koji postoje unutar EU pokazuje da ovakav vid aktivnosti ne prestaje sa pristupom Uniji, što je poruka koja je značajna i za zemlje ZB. Razni oblici subregionalne saradnje sa susedima u celini olakšavaju realizaciju glavnog strateškog cilja Srbije – članstva u Evropskoj uniji. Osim prirodnog unapređenja susedske saradnje, subregionalne inicijative pomažu i u međunarodnoj vidljivosti kao i u izgradnji pozitivnije slike regiona zapadnog Balkana, što je takođe jedan od razloga za aktivnu ulogu Srbije u tom okviru.

Dusko Lopandic, PhD²¹

Small and Medium Sized States in the European Union - Between Possible EU Fragmentation and the New Forms of Sub-Regional Cooperation

Summary

In addition to continental regional organizations in Europe, other forms of multilateral sub regional cooperation between States in smaller geographical areas have long been noticeable. These geographically smaller organizations have become increasingly numerous with the appearance of the so-called "neo-regionalism" in the period following the collapse of the bipolar system in Europe around 1990-1991. With the expected further development and transformation of the European Union, following the euro-crisis and the Brexit, the cooperation of its member States in smaller groups, such as the Visegrad Group, the Council of Ministers of Baltic States, the Benelux and others, have been in the rise. The European sub regions are mainly natural geopolitical and economic areas. Therefore, the development of sub regional cooperation naturally takes place alongside a parallel process of European integration. Further progress on sub regional co-operation is likely to be linked to the evolution of the possible "multi-speed European Union". If there is a further weakening or failure of European

²¹ Ambassador, Belgrade.

integration, the result would be the fragmentation of European (political and economic) space and the establishment of some kind of mini, multilateral coalitions that would be formed along lines of existing sub regional cooperation. This kind of activity does not stop with access to the Union, which is a message that is also significant for the countries of the Western Balkans. Serbia has traditionally been very active in many forms of regional cooperation in the Balkans. Various forms of sub regional cooperation with neighbors as a whole facilitate the realization of the main strategic goal of Serbia - membership in the European Union.

Keywords: European Union, regional cooperation, subregional integration, Visegrad group, Balkan cooperation, Enlargement

PRAVO GRAĐANA EVROPSKE UNIJE NA STICANJE SVOJINE NA NEPOKRETNOSTIMA U SRBIJI

Apstrakt

U radu je analizirana usklađenost srpskih propisa o stvarnim pravima na nepokretnostima sa obavezama koje proizilaze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Ovim sporazumom Srbija je preuzela obavezu da će do 1. septembra 2018. godine postepeno prilagoditi svoje zakonodavstvo koje se odnosi na sticanje svojine nad nepokretnostima, kako bi državljanima država članica EU osigurala isti tretman kao i svojim državljanima. Neposredno pred istek roka Narodna skupština Srbije je usvojila Zakon o izmeni i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu u cilju ispunjenja preuzete obaveze. Autor smatra da izmenjeni Zakon o poljoprivrednom zemljištu nije u skladu sa odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, niti da je u skladu sa pravnim tekovinama EU koje se odnose na sticanje prava svojine na nepokretnostima u EU.

Ključne reči: Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, pravo svojine, nepokretnosti, Evropska unija, sloboda kretanja kapitala, zabrana diskriminacije.

* Vanredni profesor na Pravnom fakultetu za privredu i pravosuđe u Novom Sadu. medlexx@gmail.com. Rad je primljen 10. 01. 2018, a prihvaćen za štampu 20. 02. 2018.

1. Uvod

Pravo građana Evropske unije na sticanje prava svojine nad nepokretnostima u Srbiji predstavlja jedno od najkontroverznijih pitanja u vezi sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju potpisanim 29. aprila 2008. godine između Evropske unije i njenih država članica i Srbije. Ovo pitanje je ponovo dospelo u žižu javnosti nakon što je Narodna skupština Srbije 28. avgusta 2017. donela Zakon o izmeni i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu. Usvojenim izmenama i dopunama zakona omogućeno je građanima EU da pod određenim uslovima kupuju poljoprivredno zemljište u Srbiji, a koje pravo je do tada bilo rezervisano za srpske državljane. Time je Srbija trebalo da ispuni obavezu koja proizilazi iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Međutim, pitanje je da li su izvršene izmene zakona dovoljne i u kojoj meri je novo zakonsko rešenje u skladu sa odredbama SSP-a. Izmenjeni Zakon o poljoprivrednom zemljištu postavlja brojne uslove i ograničenja za građane EU koji žele da kupe poljoprivredno zemljište u Srbiji. Njihovo propisivanje je rezultat kompromisa između namere zakonodavca da ispuni ugovornu obavezu prema EU, sa jedne strane, i bitno ograniči, ako ne i faktički onemogući, prodaju poljoprivrednog zemljišta građanima EU, sa druge strane. U pitanju su dva protivurečna, teško pomirljiva cilja. U nastavku ovog rada pokušaćemo da damo odgovor na pitanje da li je i u kojoj meri Srbija usvojenom izmenom i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu uspeła da pomiri navedene ciljeve. Takođe ćemo razmotriti i opšti zakonski okvir kojim se reguliše pravo stranih državljana da stiču pravo svojine na nepokretnostima u Srbiji kako bi utvrdili da li je on u skladu sa obavezama koje proizilaze iz SSP-a. Na kraju ćemo ukazati na moguće političke i pravne posledice za eventualnu povredu obaveza koje u tom pogledu proizilaze iz SSP-a za Srbiju.

2. Odredbe SSP-a o pravu građana Evropske unije na sticanje prava svojine na nepokretnostima u Srbiji

Odredbe o pravu državljana država članica EU na sticanje svojine nad nepokretnostima u Srbiji sadržane su u članu 63. stav 3. SSP-a, u okviru poglavlja IV *Kretanje kapitala*. Predviđeno je da će po stupanju Sporazuma na snagu Srbija dopustiti državljanima država članica EU da stiču svojinu nad nepokretnostima u Srbiji, uz potpunu i celishodnu primenu postojećih postupaka. Srbija se takođe obavezala da će u periodu od četiri godine od stupanja sporazuma na snagu postepeno prilagoditi svoje zakonodavstvo koje se odnosi na sticanje svojine nad nepokretnostima, kako bi državljanima država članica EU osigurala isti tretman

kao i svojim državljanima. Iz tako formulisanih odredbi Sporazuma proizilazi sledeće:

- Srbija je odmah po stupanju na snagu SSP-a, 1. septembra 2013. godine, bila u obavezi da omogući državljanima država članica EU sticanje svojine nad nepokretnostima u Srbiji uz primenu postojećih ograničenja propisanih zakonom i drugim propisima.
- U prelaznom periodu od 4 godina, nakon stupanja Sporazuma na snagu, Srbija je trebalo postepeno da ukine ograničenja na sticanje prava svojine na nepokretnostima u odnosu na državljane država članica EU.
- Nakon isteka prelaznog period od 4 godine Srbija je obavezna da omogući državljanima država članica EU da pod istim uslovima kao i domaći građani stiču svojину na nepokretnostima na teritoriji Srbije.
- Pravo državljana država članica EU na sticanje svojine na nepokretnostima nije uslovljeno postojanjem uzajamnosti sa pojedinačnim državama članicama EU. SSP ne predviđa istu obavezu za države članice EU, da omoguće građanima Srbije da pod istim uslovima kao i domaći državljani stiču svojину na nepokretnostima na njihovoj teritoriji.

Na ovom mestu potrebno je razjasniti prirodu obaveze iz člana 63. stav 3. SSP-a: da li se u ovom slučaju radi o obavezi usklađivanja sa pravom EU ili je reč o jednostranoj, međunarodno-pravnoj obavezi Srbije da omogući državljanima država članica EU da pod istim uslovima kao i domaći državljani stiču nepokretnosti u Srbiji. Jezičkim tumačenjem navedene odredbe moglo bi se zaključiti da je reč o jednostranoj obavezi Srbije. Sporazumom je predviđeno da će Srbija *postepeno prilagoditi svoje zakonodavstvo* kako bi državljanima država članica EU osigurala isti tretman kao i svojim državljanima u pogledu sticanja nepokretnosti. Dakle ne govori se o obavezi *usklađivanja zakonodavstva* sa pravnim tekovinama EU kao što je slučaj sa ostalim oblastima prava, već o njegovom *prilagođavanju* kako bi se postigao odgovarajući rezultat.¹

Sa druge strane, činjenica da se odredba o pravima građana EU na sticanje svojine na nepokretnostima nalazi u poglavlju koje se odnosi na kretanje kapitala ostavlja prostor za tumačenje da bi se ipak moglo raditi o obavezi usklađivanja sa pravnim tekovinama EU. Naime, na pravo građana EU na sticanje svojine na nepokretnostima u drugim državama članicama primenjuju se odredbe iz poglavlja 4 Kapital i plaćanja iz Naslova IV Sloboda kretanja ljudi, usluga i

¹ Videti Naslov VI SSP-a: Usklađivanje propisa, primena prava i pravila konkurencije.

kapitala Ugovora o funkcionisanju EU. U skladu sa članom 63. Ugovora o funkcionisanju EU, zabranjena su sva ograničenja na kretanje kapitala između država članica EU, ali i između država članica i trećih zemalja. Načelo o slobodi kretanja kapitala odnosi se i na investicije u sektoru nepokretnosti. Međutim, problem je u tome što sadržaj ovog načela nije do kraja razjašnjen i da postoje brojne nedoumice u pogledu njegove primene u praksi.

Kako bismo utvrdili da li je u ovom slučaju reč o obavezi usklađivanja propisa sa pravnim tekovinama EU ili posebnoj, jednostranoj, obavezi Srbije potrebno je razmotriti postojeća pravila Evropske unije koja se odnose na sticanje svojine nad nepokretnostima.

3. Pravila EU o sticanju svojine na nepokretnostima

U EU ne postoje jedinstvena pravila koja se odnose na sticanje svojine na nepokretnostima. Prema članu 345. Ugovora o funkcionisanju EU, Ugovor ni na koji način ne utiče na pravila država članica kojima se uređuju svojinski odnosi. To znači da države članice mogu propisivati svoja pravila i postupke za sticanje prava svojine na nepokretnostima. Međutim, propisi država članica moraju biti u skladu sa osnovnim načelima i slobodama predviđenim Ugovorom o funkcionisanju EU, posebno sa načelom zabrane diskriminacije po osnovu državljanstva iz člana 18. Ugovora o funkcionisanju EU. Načelo o zabrani diskriminacije odnosi se na svaki vid diskriminacije, bilo da se radi o direktnoj ili indirektnoj (prikrivenoj) diskriminaciji. Nacionalna pravila o sticanju nepokretnosti takođe moraju biti u skladu sa pravilima o slobodi kretanja kapitala. U skladu sa članom 63. Ugovora o funkcionisanju EU, zabranjena su sva ograničenja na kretanje kapitala između država članica, ali i između država članica i trećih zemalja. U skladu sa presudama Suda pravde EU, pod zabranjenim ograničenjima se smatraju sve mere koje ograničavaju ulaganja ili koje mogu da ih ometaju, obeshrabe ili ih učine manje privlačnim.² Sa druge strane, vlasništvo na poljoprivrednom zemljištu predstavljalo je i još uvek predstavlja osetljivo političko i ekonomsko pitanje za pojedine države članice. Sud pravde EU uzima u obzir poseban značaj poljoprivrednog zemljišta i dozvoljava državama članicama da propišu ograničenja za kupovinu i prodaju poljoprivrednog zemljišta, s tim da ta ograničenja moraju proizilaziti iz javnog interesa, biti proporcionalna i ne smeju diskriminisati građane i kompanije iz

² Takođe treba imati u vidu da član 49. Ugovora o funkcionisanju EU zabranjuje ograničenja na pravo državljana država članica da se nastane na teritoriji druge države članice radi obavljanja neke ekonomske delatnosti u samozaposlenom svojstvu, uključujući i bavljenje poljoprivredom.

drugih država članica EU. U skladu sa praksom Suda pravde, kao opravdani javni interes smatra se:

- Povećanje površina parcela, kako bi se povećala ekonomska održivost farmi i sprečile zemljišne spekulacije;
- Očuvanje poljoprivrednih zajednica;
- Očuvanje tradicionalnih oblika obrađivanja poljoprivrednog zemljišta;
- Održavanje, u javnom interesu, stalnog stanovništva i ekonomske aktivnosti, nezavisno od turističke delatnosti, na određenom području;
- Razlog nacionalne sigurnosti, na delovima teritorije koja su označena kao područja od vojnog značaja.³

Kako bi dodatno razjasnila ovo pitanje Evropska komisija je izdala smernice da bi pomogla državama članicama da zaštite poljoprivredno zemljište od pretnji poput prekomernih cenovnih spekulacija i koncentracija vlasništva. Ovim dokumentom, koji je zasnovan na postojećoj praksi Suda pravde EU, Evropska komisija je navela koja ograničenja se mogu smatrati dozvoljenim u pogledu kupovine poljoprivrednog zemljišta od strane državljana drugih država članica.⁴ U skladu sa mišljenjem Evropske komisije, države članice mogu, pod određenim uslovima, propisati uslove i ograničenja kojima se:

- Zahteva prethodno odobrenje državnih organa za sticanje svojine nad poljoprivrednim zemljištem. Međutim sistem prethodnog odobrenja ne sme davati diskreciona prava nadležnim organima što može dovesti do arbitrarnih odluka. On mora biti zasnovan na preciznim, objektivnim, nediskriminatornim kriterijumima koji su unapred poznati. Lica koja su pogođena odlukom nadležnog organa moraju imati pravo na pravno sredstvo i naknadu štete.
- Ograničava površina zemljišta koja je predmet sticanja. Propisivanje limita može biti opravdano javnim interesom kao što je postizanje uravnotežene strukture vlasništva nad zemljištem i sprečavanja prevelike koncentracije vlasništva nad poljoprivrednim zemljištem. I ovo ograničenje mora biti zasnovano na objektivnim, nediskriminatornim

³ Preuzeto iz dokumenta Evropske komisije: Communication from Commission on the Acquisition of Farmland and the European Union Law, Commission Interpretative Communication, Brussels, 12 October 2017.

⁴ *Op. cit.*

kriterijumima, uz pravo pogođenih lica na pravno sredstvo i naknadu štete.

- Uspostavlja pravo preče kupovine u korist određenih kategorija kupaca kao što su: zakupci zemljišta, vlasnici susednih parcela ili države.
- Dozvoljava intervencija države u pogledu regulisanja cena zemljišta kako bi se sprečile nerazumne, preterano (visoke ili niske) spekulativne cene. Regulisanje cena mora biti zasnovano na objektivnim, nediskriminatornim kriterijumima kako bi se sprečile preterane spekulacije sa poljoprivrednim zemljištem i kako bi se sačuvala održivost farmi koje vode profesionalni farmeri.

Kao što je već rečeno, ova ograničenja moraju proizilaziti iz javnog interesa i biti proporcionalna. Ona ne smeju biti diskriminatorne prirode. Pod diskriminatornim ograničenjima smatra se, posebno, propisivanje obaveze da kupac mora imati boravište u mestu gde se nalazi poljoprivredno zemljište.

Pod neproporcionalnim i, samim tim, nedozvoljenim, ograničenjima smatraju se posebno:

- Propisivanje obaveze da kupac lično obrađuje zemljište;
- Zabrana kompanijama iz drugih država članica da kupuju zemljište;
- Propisivanje obaveze da kupac poseduje određene kvalifikacije (u oblasti poljoprivrede) kao uslova za kupovinu zemljišta.

Ugovorima o pristupanju omogućeno je državama iz Istočne i Centralne Evrope da u prelaznom periodu nakon stupanja u članstvo zadrže postojeće zakonodavstvo koje sprečava da državljani iz ostalih država članica kupuju poljoprivredno zemljište na njihovoj teritoriji.⁵ Za Estoniju, Mađarsku, Letoniju, Litvaniju, Slovačku (postale članice 2004) prelazni period je trajao deset godina, dok je za Poljsku (takođe članica od 2004) iznosio dvanaest godina. Za Rumuniju i Bugarsku (članice EU od 2007) predviđen je prelazni period od sedam godina. Za Hrvatsku (postala članica od 2013) prelazni period ističe 2020. godine, uz mogućnost produženja na još tri godine. Međutim, nakon isteka prelaznog perioda, pojedine države članice (Litvanija, Letonija, Mađarska, Bugarska) su

⁵ O uslovima i ograničenjima za državljane drugih država članica EU u pogledu sticanja svojine na poljoprivrednom zemljištu u državama članicama iz Centralne i Istočne Evrope videti više kod Ciaian, Kancs, Swinnen, Van Herck, Vranken, *Sales Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*, Factor Markets, No. 14, Brussels, February 2012, str. 7.

donele propise kojima su postavile uslove i ograničenja za sticanje prava svojine na poljoprivrednom zemljištu za državljane drugih država članica. Između ostalog, predviđeno je izdavanje prethodnih administrativnih dozvola za kupovinu zemljišta i propisivanje uslova da kupac mora sam obrađivati zemljište, da mora posedovati odgovarajuće poljoprivredne kvalifikacije i da boravi ili obavlja delatnost u datoj državi određeni vremenski period. Takođe novi propisi favorizuju određene kategorije kupaca kao što su zakupci, vlasnici susednih parcela ili lokalno stanovništvo. Smatrajući da postavljeni uslovi u praksi diskriminišu državljane ostalih država članica EU i da sadrže neproporcionalna ograničenja koja negativno utiču na ulaganja, Evropska komisija je protiv tih država 2015. godine otvorila postupak zbog nepoštovanja Ugovora, koji je 2016. godine ušao u poslednju fazu pred podnošenje tužbi Sudu pravde EU.⁶

Kada je reč o slobodi kretanja kapitala između država članica EU i trećih zemalja i investicija u sektor nepokretnosti unutar EU tu je situacija nešto drugačija. Mada član 63. stav 1. Ugovora o funkcionisanju EU načelno zabranjuje ograničenja na kretanje kapitala između država članica i trećih zemalja, Sud pravde smatra da se ova odredba mora posmatrati u drugačijem pravnom kontekstu od onog koji postoji unutar EU. S tim u vezi Sud pravde uzima u obzir posebne karakteristike unutrašnjeg tržišta EU koje poseduje sve elemente nacionalnog tržišta. Sa druge strane, između država članica EU i trećih zemalja ne postoji takav pravni okvir. Razlike u pravnom kontekstu se nužno odražavaju na tumačenje identičnih ili sličnih odredbi Ugovora koje se tiču odnosa država članica i trećih zemalja.⁷ Shodno tome, Sud pravde je spreman da dozvoli dodatna ili šira ograničenja na kretanje kapitala iz trećih zemalja od onih koja su dopuštena unutar EU.⁸ Štaviše, odredba člana 63. stav 1. ne utiče na primenu ograničenja na kretanje kapitala u ili iz trećih zemalja koja su bila na snazi 31. decembra 1993. godine u državama članicama a koja su se, između ostalog, odnosila na direktna ulaganja u sektor nepokretnosti.⁹ U odnosu na Bugarsku, Estoniju i Mađarsku relevantan je datum 31. decembar 1999. godine, a za Hrvatsku 31. decembar 2002. godine. To znači da se ograničenja koja su postojala

⁶ Communication from Commission on the Acquisition of Farmland and the European Union Law, *op. cit.*, str. 8-9.

⁷ Videti presudu Suda pravde EU 270/80, *Polydor Ltd. and RCO Records Inc. v. Hrelquin Record Shops Ltd. and Simons Records Ltd.* (1982) ECR 329.

⁸ Presuda Suda pravde EU C-446/05, *FII Group Litigation v. Commissioners of Inland Revenue* od 12. decembra 2006. godine.

⁹ Član 64. stav 1. Ugovora o funkcionisanju EU.

pre pomenutih datuma u odnosu na građane trećih zemalja i dalje mogu primenjivati bez obzira na načelo o slobodi kretanja kapitala. Pojedine države članice iskoristile su to pravo i ne dozvoljavaju kupovinu poljoprivrednog zemljišta licima koja nisu građani EU (Estonija, Litvanija, Letonija, Mađarska i Hrvatska).

Iz izloženog proizilazi da u EU ne postoje jedinstvena pravila koja se odnose na sticanje prava svojine na nepokretnostima, posebno kad je reč o poljoprivrednom zemljištu. Države članice mogu zadržati određena ograničenja i uslove za sticanje svojine nad poljoprivrednim zemljištem od strane državljana drugih država članica koja moraju biti opravdana javnim interesom i u skladu sa načelima prava EU o slobodi kretanja kapitala, proporcionalnosti i zabrane diskriminacije. Dodatna ograničenja mogu biti propisana u pogledu državljana trećih zemalja. Prema tome, ne postoji jasan model po kome bi Srbija trebalo da uskladi svoje propise sa pravnim tekovinama EU u ovoj oblasti. Sa druge strane odredba člana 63. stav 3. SSP postavlja jasnu obavezu za Srbiju – da do kraja prelaznog perioda od četiri godine državljanima država članica EU osigura isti tretman kao i svojim državljanima u pogledu sticanja svojine nad nepokretnostima. Dakle da im omogući da pod istim uslovima stiču svojinu nad nepokretnostima kao i srpski državljanima. Takva ili slična obaveza nije predviđena Ugovorom o funkcionisanju EU u odnosu na države članice EU. Zbog toga bi se moglo zaključiti da se u ovom slučaju ne radi o obavezi usklađivanja sa pravnim tekovinama EU, već o posebnoj međunarodno-pravnoj obavezi koju je Srbija preuzela prema EU i njenim državama članicama.

4. Stanje srpskog zakonodavstva na dan stupanja na snagu SSP-a – prvog septembra 2013.

Ustav Republike Srbije iz 2006. godine ne prejudicira pitanje sticanja prava svojine na nepokretnostima od strane stranih državljana. Ustavom je propisano da strana fizička i pravna lica mogu steći pravo svojine na nepokretnostima, u skladu sa zakonom ili međunarodnim sporazumom.¹⁰ Zakonom o osnovama svojinskopravnih odnosa, sa poslednjim izmenama i dopunama iz 2005. godine, propisano je da strano fizičko lice koje *obavlja delatnost* u Srbiji može pod uslovima uzajamnosti sticati pravo svojine na nepokretnostima na teritoriji Srbije koje su mu neophodne za obavljanje te delatnosti.¹¹ Strano fizičko lice koje *ne obavlja delatnost* u Srbiji može, pod uslovom uzajamnosti, sticati pravo svojine

¹⁰ Član 85. stav 1. Ustava Republike Srbije.

¹¹ Član 82a. stav 1. Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa.

samo na stanu i stambenoj zgradi pod istim uslovom kao i državljanin Srbije.¹² Takođe je propisano da strana fizička lica mogu, pod uslovom uzajamnosti, sticati pravo svojine na nepokretnostima *nasleđivanjem* kao i državljani Srbije.¹³ Sa druge strane, Zakon o poljoprivrednom zemljištu iz 2006. godine sa izmenama i dopunama iz 2008, 2009. i 2015. godine, izričito je predviđao da strana fizička lica ne mogu biti vlasnici poljoprivrednog zemljišta u Srbiji.¹⁴ Poljoprivredno zemljište je zakonom definisano kao zemljište koje se koristi za poljoprivrednu proizvodnju (njive, vrtovi, voćnjaci, vinogradi, livade, pašnjaci, ribnjaci, tristici i močvare) i zemljište koje se može privesti nameni za poljoprivrednu proizvodnju.

Iz izloženih odredbi Ustava i zakona proizilazi da su u momentu stupanja na snagu SSP-a državljani država članica EU (građani EU) mogli da stiču svojinu na nepokretnostima u Srbiji, pod uslovom uzajamnosti i u skladu sa ograničenjima propisanim zakonom. Propisana ograničenja odnosila su se na vrstu nepokretnosti koja je mogla biti predmet sticanja, zavisno od toga da li je kupac obavljao delatnost u Srbiji ili ne. Građani EU koji su obavljali delatnost u Srbiji mogli su sticati nepokretnosti koje su im bile neophodne za obavljanje te delatnosti.¹⁵ Izuzetak je predstavljalo poljoprivredno zemljište s obzirom da je Zakonom o poljoprivrednom zemljištu izričito bilo propisano da ono ne može biti u svojini stranih fizičkih lica. Ostali građani EU, koji nisu obavljali delatnost u Srbiji, mogli su sticati svojinu samo nad stambenim zgradama i stanovima i to pod istim uslovima kao i srpski državljani.

U skladu i sa sada važećim zakonima, strana fizička lica, uključujući i građane EU, mogu, pod uslovom uzajamnosti, sticati pravo svojine na nepokretnostima u Srbiji nasleđivanjem pod istim uslovima kao i srpski državljani. Izvesne nedoumice mogu nastati u pogledu nasleđivanja poljoprivrednog zemljišta, imajući u vidu odredbu Zakona o poljoprivrednom zemljištu da ono ne može biti u svojini stranih fizičkih lica. S tim u vezi potrebno je razmotriti odredbe Ustava, Zakona o nasleđivanju i Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa. Pravo

¹² Član 82a. stav 2. Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa.

¹³ Član 82b. Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa.

¹⁴ Član 1. stav 4. Zakona o poljoprivrednom zemljištu.

¹⁵ U pitanju je registrovana delatnost. Strana fizička lica se za obavljanje delatnosti mogu registrovati kao preduzetnici, ili osnovati privredno društvo. U prvom slučaju zahteva se da predmetna nepokretnost bude neophodna za obavljanje delatnosti za koje je strano fizičko lice registrovano. U drugom slučaju radilo bi se o domaćem privrednom društvu koje može sticati svojinu na nepokretnostima pod istim uslovima kao i druga domaća pravna lica.

nasleđivanja je jedno od prava koja su zajamčena Ustavom.¹⁶ Zakon o nasleđivanju ne propisuje posebna ograničenja za strana fizička lica u pogledu predmeta nasleđivanja. Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa samo uslovljava pravo nasleđivanja stranih fizičkih lica postojanjem uzajamnosti. Iz navedenih ustavnih i zakonskih odredbi proizilazi da se zabrana iz Zakona o poljoprivrednom zemljištu odnosi samo na pravne poslove među živima i da građani EU, u slučaju postojanja uzajamnosti, mogu, pod istim uslovima kao i domaći državljani, sticati pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu nasleđivanjem.¹⁷

5. Stanje srpskog zakonodavstva na dan prvog septembra 2017. godine

Sve do usvajanja izmene i dopuna Zakona o poljoprivrednom zemljištu, 28. avgusta 2017. godine, Srbija nije menjala režim sticanja svojine na nepokretnostima u odnosu na građane EU. Drugim rečima, Srbija praktično nije ni koristila rok iz SSP-a od 4 godine za prilagođavanje svog zakonodavstva, već je pristupila promenama zakona neposredno pred istek tog roka.

Zakon o izmeni i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu predviđa mogućnosti da građani EU, pod određenim uslovima, mogu sticati svojinu na nepokretnostima u Srbiji. U tom smislu izmenjena je odredba stava 4. člana 1. Zakona o poljoprivrednom zemljištu kojom je bilo propisano da fizička i pravna lica ne mogu biti vlasnici poljoprivrednog zemljišta u Srbiji. Prema novom rešnju ova zabrana se ne primenjuje na slučajeve "kada zakonom nije drugačije određeno u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju"... Citirana odredba Zakona operacionalizovana je u novom članu 72đ "Uslovi za promet poljoprivrednog zemljišta u privatnoj svojini".¹⁸ Ovim članom je propisano da građanin Evropske unije, polazeći od SSP-a, može steći poljoprivredno zemljište u privatnoj svojini uz naknadu ili bez naknade pod uslovima propisanim zakonom. S tim u vezi zahteva se da je građanin EU:

- 1) najmanje deset godina stalno nastanjen u jedinici lokalne samouprave u kojoj se vrši promet poljoprivrednog zemljišta;
- 2) da obrađuje najmanje tri godine poljoprivredno zemljište koje je predmet pravnog posla uz naknadu ili bez naknade;

¹⁶ Članom 59. stav 1. Ustava Republike Srbije jemči se pravo nasleđivanja, u skladu sa zakonom.

¹⁷ Uslov uzajamnosti se traži u odnosu na svaku državu članicu EU pojedinačno.

¹⁸ Član 3. Zakona o izmeni i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu.

- 3) da ima registrovano poljoprivredno gazdinstvo u aktivnom statusu kao nosilac porodičnog poljoprivrednog gazdinstva, u skladu sa zakonom kojim se uređuje poljoprivreda i ruralni razvoj bez prekida najmanje deset godina;
- 4) da ima u vlasništvu mehanizaciju i opremu za obavljanje poljoprivredne proizvodnje.

Dužina perioda propisana u tačkama od 1-3 utvrđuje se počev od dana početka primene izmene i dopuna Zakona - 1. septembra 2017. godine.

Zakon takođe propisuje određene uslove u pogledu poljoprivrednog zemljišta koje može biti predmet sticanja. U pitanju je isključivo poljoprivredno zemljište u privatnoj svojini koje:

- 1) nije poljoprivredno zemljište koje je u skladu sa posebnim zakonom određeno kao građevinsko zemljište;
- 2) ne pripada zaštićenim prirodnim dobrima;
- 3) ne pripada ili se ne graniči sa vojnim postrojenjem i vojnim kompleksom i ne nalazi se u zaštitnim zonama oko vojnih postrojenja, vojnih kompleksa, vojnih objekata i objekata vojne infrastrukture, niti pripada i ne graniči se sa teritorijom Kopnene zone bezbednosti;

Predmet pravnog posla ne može biti poljoprivredno zemljište koje se nalazi na udaljenosti do 10 km od granice Republike Srbije. Ova odredba se ne primenjuje u slučaju povraćaja imovine koje se vrši u skladu sa zakonima kojima se uređuje vraćanje oduzete imovine bivšim vlasnicima.

Zakon dalje postavlja ograničenje u pogledu površine poljoprivrednog zemljišta koju građanin EU može steći pravnim poslom i limitira ga na najviše 2 ha.

Ispunjenost gore navedenih uslova utvrđuje ministar nadležan za poslove poljoprivrede što znači da je za svaki pravni posao neophodno prethodno pribaviti njegovu saglasnost. Uvodi se i pravo preče kupovine poljoprivrednog zemljišta koje je predmet pravnog posla sa građaninom EU. Pravo preče kupovine odobrava Vlada na predlog Komisije koju obrazuju zajednički ministar nadležan za poslove poljoprivrede i ministar nadležan za poslove finansija. Ova dva ministra sporazumno propisuju uslove, rok, način i postupak prava preče kupovine. U suštini, to znači da predmetno poljoprivredno zemljište, osim vlasnicima susednih parcela, mora prethodno biti ponuđeno i Republici Srbiji. Međutim postoji bitna razlika u posledicama povrede prava preče kupovine vlasnika susednih parcela i Republike Srbije. Vlasnik susedne parcele može u

roku od 30 dana od dana kada je saznao za prodaju nepokretnosti tužbom zahtevati da se ugovor o prodaji nepokretnosti oglasi bez dejstva prema njemu i da se nepokretnost njemu proda i preda pod istim uslovima.¹⁹ Sa druge strane, povreda prava preče kupovine na štetu Republike Srbije povlači za sobom ništavost pravnog posla. Zakonom o poljoprivrednom zemljištu je izričito propisano da je pravni posao kojim se vrši promet poljoprivrednog zemljišta ništav ukoliko je zaključen suprotno odredbama tog zakona.

Zanimljivo je da izmenjeni Zakon o poljoprivrednom zemljištu ne predviđa postojanje uzajamnosti kao uslova za sticanje svojine na poljoprivrednom zemljištu od strane državljana država članica EU. Naime, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju ne uspostavlja formalnu uzajamnost i ne predviđa pravo državljana Srbije da pod istim uslovima kao i domaći državljani stiču svojину na nepokretnostima, uključujući i poljoprivredno zemljište. EU i njene države članice nisu preuzele istovetnu obavezu prema građanima Srbije, već se na njih i dalje primenjuje opšti režim kao i za sve državljane trećih zemalja predviđen članom 63. Ugovora o funkcionisanju EU, uključujući i ograničenja koja navedene odredbe predviđaju. Problem je još izraženiji zato što u EU ne postoje jedinstvena pravila koja se odnose na sticanje svojine na nepokretnostima od strane državljana država članica ili državljana trećih država. Kao što smo videli pojedine države članice imaju propise o nepokretnostima koji nisu u skladu sa načelima prava EU i praksom Suda pravde EU. Osim toga, države članice mogu zadržati ograničenja koja su postojala na dan 31. decembra 1993. godine u pogledu kretanja kapitala iz trećih zemalja, uključujući investicije u sektor nepokretnosti.²⁰ To znači da u pojedinim državama članicama EU državljani Srbije uopšte ne bi mogli da stiču svojину na nepokretnostima (to je slučaj sa poljoprivrednim zemljištem u Estoniji, Litvaniji, Letoniji, Mađarskoj ili Hrvatskoj) ili bi im sticanje tog prava bilo ograničeno ili u toj meri otežano da ga u praksi ne bi mogli koristiti.

Može se postaviti pitanje da li se nepropisivanje uslova uzajamnosti u Zakonu o izmeni i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu, može nadomestiti primenom člana 82a. Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa koji na opšti način reguliše pravo stranaca na sticanje prava na nepokretnostima i koji postavlja uslov uzajamnosti? Pri odgovoru na ovo pitanje mora se početi od svrhe

¹⁹ Pravo preče kupovine je povređeno ukoliko prodavac proda nepokretnost a prethodno je nije ponudio imaocu prava preče kupovine ili je nepokretnost prodao pod uslovima povoljnijim od uslova iz ponude. Član 10. Zakona o prometu nepokretnosti.

²⁰ Za Bugarsku, Estoniju i Mađarsku relevantan datum je 31. decembar 1999. a za Hrvatsku 31. decembar 2002. godine.

izvršenih izmena Zakona o poljoprivrednom zemljištu. Cilj izmene zakona je da se na poseban način uredi pravo građana EU na sticanje prava svojine na poljoprivrednom zemljištu u skladu sa odredbama SSP-a. Dakle ne svih stranih državljana, već samo građana EU. Ovim zakonom se uspostavljaju posebna prava za građane EU, različita u odnosu na ostale strane državljane. U tom pogledu izmenjeni Zakon o poljoprivrednom zemljištu predstavlja *lex specialis* u odnosu na Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa i samim tim ima prednost u odnosu na njega. Samim tim opšti uslovi i ograničenja sadržani u Zakonu o osnovama svojinskopravnih odnosa koji se odnose na strane državljane, uključujući uslov uzajamnosti, ne bi mogli da se primene na građane EU.

6. Usklađenost srpskog zakonodavstva sa obavezama iz SSP-a

Jedina promena koju je Srbija izvršila u svom zakonodavstvu nakon potpisivanja SSP-a bila je usvajanje izmene i dopuna Zakona o poljoprivrednom zemljištu kojom je otvorena mogućnost da građani EU pravnim poslom stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu. Na snazi su i dalje ostale odredbe Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa kojima se sticanje prava svojine na nepokretnostima čini zavisnim od toga da li strani državljanin obavlja delatnost u Srbiji. Da podsetimo, ukoliko strano fizičko lice obavlja delatnost u Srbiji može pod uslovom uzajamnosti sticati svojinu na nepokretnostima koje su mu *neophodne* za obavljanje te delatnosti.²¹ U slučaju da ne obavlja delatnost u Srbiji, može pravnim poslom sticati svojinu *samo na stanu ili stambenoj zgradi*.²² Navedene odredbe Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa i dalje diskriminišu građane EU u odnosu na srpske državljane. Naime, zakon ne ograničava pravo sticanja svojine na nepokretnostima za srpske državljane zavisno od toga da li se bave nekom registrovanom delatnosti ili ne. Srpski državljani mogu pravnim poslom slobodno sticati pravo svojine na svim vrstama nepokretnosti, a da pri tom nisu dužni da dokazuju da li su im te nepokretnosti neophodne za obavljanje delatnosti.

Zakonom o izmeni i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu dozvoljava se da građani EU, pod određenim uslovima i u skladu sa propisanim ograničenjima, stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu. Predmet sticanja pravnim poslom može biti samo poljoprivredno zemljište u privatnoj svojini. Sticanje svojine pravnim poslom na poljoprivrednom zemljištu u

²¹ Član 82a. stav 1. Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa.

²² Član 82a. stav 2. Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa.

državnoj svojini ostaje i dalje rezervisano za domaće državljane.²³ Međutim, i u pogledu sticanja poljoprivrednog zemljišta u privatnoj svojini Zakon postavlja brojne uslove i ograničenja za građane EU. U kojoj meri su ti uslovi i ograničenja u skladu sa obavezama koje za Srbiju proizilaze iz SSP-a? Da podsetimo, članom 63. stav 3. SSP-a Srbija se obavezala da će u periodu od četiri godine od stupanja sporazuma na snagu postepeno prilagoditi svoje zakonodavstvo koje se odnosi na sticanje svojine nad nepokretnostima, kako bi državljanima država članica EU osigurala *isti tretman kao i svojim državljanima*. Već na prvi pogled se vidi da se postavljene uslovi i ograničenja odnose isključivo na građane EU, kao i da se takva ograničenja, u skladu sa Ustavom, ne bi mogla propisati u odnosu na državljane Srbije.²⁴ To se posebno odnosi na uslov u pogledu dužine trajanja neprekidnog boravka u jedinici lokalne samouprave u kojoj se vrši pravni posao o prometu nepokretnosti. Takav uslov u odnosu na građane Srbije bio bi protivan članu 21. Ustava kojim se garantuje jednakost i zabrana diskriminacije po bilo kom osnovu. Ni ostali uslovi i ograničenja iz člana 72đ ne bi mogli biti propisani u odnosu na srpske državljane. U skladu sa članom 88. stav 1. Ustava, korišćenje i raspolaganje poljoprivrednim, šumskim i gradskim građevinskim zemljištem u privatnoj svojini je *slobodno*. Stavom 2. istog člana je predviđeno da se zakonom mogu ograničiti oblici korišćenja i raspolaganja, odnosno propisati uslovi korišćenja i raspolaganja, samo *da bi se otklonila opasnost od nanošenja štete životnoj sredini ili da bi se sprečila povreda prava i na zakonu zasnovanih interesa drugih lica*. Očigledno je da uslovi i ograničenja iz člana 72đ Zakona o poljoprivrednom zemljištu ne spadaju u slučajeve predviđene članom 88. stav 2. Ustava, već da im je jedina svrha da ograniče ili otežaju sticanje svojine na poljoprivrednom zemljištu od strane građana EU. Samim tim, ovi uslovi i ograničenja diskriminišu građane EU u odnosu na građane Srbije protivno izričitoj odredbi člana 63. stav 3. SSP-a.

Šta više, izmenjeni Zakon o poljoprivrednom zemljištu nije u skladu sa pravnim tekovinama EU koje se odnose na sticanje svojine na nepokretnostima. Odredbe kojima se zahteva da je kupac najmanje deset godina stalno nastanjen u jedinici lokalne samouprave u kojoj se vrši promet poljoprivrednog zemljišta nije u skladu sa praksom Suda pravde. Takođe nije ni uslov da kupac mora samostalno obrađivati poljoprivredno zemljište a što proizilazi iz zahteva da kupac obrađuje najmanje tri godine predmetno poljoprivredno zemljište, da ima registrovano poljoprivredno gazdinstvo najmanje deset godina, kao i da ima u vlasništvu

²³ Član 72. Zakona o poljoprivrednom zemljištu.

²⁴ Članom 58. Ustava Republike Srbije jemči se pravo na mirno uživanje svojine i drugih imovinskih prava stečenih na osnovu zakona.

mehanizaciju i opremu za obavljanje poljoprivredne delatnosti.²⁵ Shodno tome, pravo EU ne dozvoljava sistem prethodne dozvole kupovine koji bi bio zasnovan na navedenim zahtevima. Takođe je sporna odredba kojom se predviđa pravo preče kupovine zemljišta od strane Republike Srbije, imajući u vidu da takvo pravo ne postoji kada je reč o prodaji zemljišta domaćim državljanima i da stoga diskriminiše građane EU. Slično je sa propisivanjem ograničenja površine poljoprivrednog zemljišta koje može biti predmet kupoprodaje s obzirom da ne postoje jasni, objektivni kriterijumi koji bi opravdavali postojanje takve mere.

Iz svega izloženog proizilazi da važeći propisi o stvarnim pravima na nepokretnostima, posebno Zakon o poljoprivrednom zemljištu, nisu u skladu sa članom 63. SSP-a bilo da se ovaj član tumači kao jednostrana međunarodna obaveza Srbije prema EU i njenim državama članicama ili, pak, kao obaveza usklađivanja propisa sa pravnim tekovinama EU.

7. Političke i pravne posledice povrede obaveze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju

Imajući u vidu sve gore iznete primedbe, možemo konstatovati da su postojeća zakonska rešenja o sticanju svojine na nepokretnostima od strane građana EU, najblaže rečeno, sporna imajući u vidu obavezu iz člana 63. SSP-a. Iz tog razloga postoji mogućnost da Evropska komisija ili neka država članica EU iznesu ovo pitanje pred Savet za stabilizaciju i pridruživanje kao organ koji je nadležan za sprovođenje sporazuma i rešavanje sporova u vezi sa njegovom primenom. To bi bila prilika da ovaj organ utvrdi pravo značenje odredbe iz člana 63. SSP-a i tako razreši postojeće nedoumice. Sa druge strane, nastanak spora i pokretanje procedure pred Savetom za stabilizaciju i pridruživanje moglo bi se odraziti na proces pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Opštim pregovaračkim okvirom je predviđeno da ispunjavanje obaveza predviđenih SSP-om, kao i napredak koji Srbija ostvari u rešavanju problematičnih pitanja na koje ukaže Evropska komisija, predstavljaju jedan od zahteva na osnovu kojih će se procenjivati napredak Srbije u procesu pristupanja EU.²⁶

Osim na međunarodnom nivou, povreda SSP-a bi mogla imati značajne posledice i u domaćem pravnom poretku. U skladu sa Ustavom Srbije, potvrđeni

²⁵ Presuda Suda pravde EU u predmetu C-452/01, *Margarethe Ospelt v. Schlossle Weissenberg Familienstiftung*, 23. septembar 2003, par. 54. Takođe presuda Suda pravde u spojenim predmetima C-197/11 i C-203/11, *Eric Libert and Others v. Gouvernement of Flamand and All Projects and Developments NV and Others v. Vlaamse Regering*, 8. May 2013, par. 54-60.

²⁶ Tačka 23 Opšteg pregovaračkog okvira EU.

međunarodni ugovori su deo pravnog poretka Srbije.²⁷ Domaći zakoni ne smeju biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima.²⁸ Ukoliko to nije slučaj Ustavni sud ih može proglasiti neustavnim i ukloniti iz pravnog poretka. U konkretnom slučaju postojeća formulacija člana 63. SSP-a je stvorila legitimna očekivanja kod učesnika na tržištu nepokretnosti, posebno poljoprivrednog zemljišta, da će ovo tržište biti liberalizovano 1. septembra 2017. godine i da će građani EU pod istim uslovima kao državljani Srbije moći da stiču svojina na nepokretnostima. Stoga ne bi bilo iznenađenje ako bi bila podneta inicijativa Ustavnom sudu za ocenu ustavnosti Zakona o izmeni i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu kako bi bilo utvrđeno da li su njegove odredbe u saglasnosti sa članom 63. SSP-a. Drugi mogući pravni put bi bio da se zainteresovana lica pred nadležnim sudom neposredno pozovu na odredbe člana 63. SSP-a imajući u vidu da on propisuje jasnu, preciznu i neuslovljenu obavezu za Srbiju. Kao što smo naveli, potvrđeni međunarodni ugovori su deo pravnog poretka Srbije i sudovi ih mogu neposredno primenjivati u rešavanju sporova.²⁹ Takva intervencija Ustavnog suda ili redovnih sudova bi imala dvostruki efekat: doprinela bi uspostavljanju vladavine prava, a samim tim bi pozitivno uticala na proces pristupanja Srbije EU. Time bi se problem rešio u okvirima srpskog pravnog poretka i izbegli mogući problemi zbog neispunjavanja preuzete međunarodnopravne obaveze prema EU i njenim državama članicama.

8. Zaključak

Način na koji je usvojen Zakon o izmeni i dopuni Zakona o poljoprivrednom zemljištu, na žalost, predstavlja ilustrativan primer poimanja procesa pridruživanja i pristupanja Evropskoj uniji od strane srpskih vlasti. Kao što smo mogli videti SSP je potpisan 2008. godine i stupio je na snagu 2013. godine. Rok za ispunjenje obaveze iz člana 63. SSP-a je bio 1. septembar 2017. godine. Dakle srpske vlasti su imale sasvim dovoljno vremena da o ovom važnom pitanju otvore javnu raspravu koja bi uključila sve zainteresovane aktere, da konsultuju domaće i inostrane stručnjake i da u konsultaciji sa Evropskom komisijom izvrše analizu pravnih tekovina EU koja se odnosi na sticanje prava svojine na nepokretnostima od strane državljana drugih država EU članica ili državljana trećih država. Umesto toga Zakon o izmeni i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu je donet nekoliko dana pred istek roka, 28. avgusta 2017. godine, po hitnom postupku, bez javne i stručne rasprave i bez potrebne

²⁷ Član 16. stav 2. Ustava Republike Srbije.

²⁸ Član 194. stav 5. Ustava Republike Srbije.

²⁹ Član 142. Ustava Republike Srbije.

pravne i ekonomske analize. U svojim izveštajima Evropska komisija je u više navrata kritikovala takav način donošenja zakona u postupku pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Rezultat tako izvršene izmene i dopune zakona stoga i nije mogao biti drugačiji. Izmenjeni Zakon o poljoprivrednom zemljištu ne samo da ne daje ista prava građanima EU u pogledu sticanja svojine na nepokretnostima, već je direktno suprotan izričitim stavovima Suda pravde EU. Kao da su birani najgori primeri iz zakonodavstva nekih država članica protiv kojih je, upravo iz tog razloga, Evropska komisija otvorila postupak zbog nepoštovanja Osnivačkih ugovora. Umesto toga srpske vlasti su imale na raspolaganju nekoliko alternativa. Da sa Evropskom komisijom otvore dijalog o ovom pitanju, ili da, ako je to potrebno, iznesu stvar pred Savet za stabilizaciju i pridruživanje koji bi razjasnio prirodu obaveze koja proizilazi za Srbiju iz člana 63. SSP-a. Takođe je postojala mogućnost da Srbija uskladi Zakon o poljoprivrednom zemljištu sa pravnim tekovinama EU, uz postavljanje uslova uzajamnosti. Time bi pokazala posvećenost ispunjavanju svojih obaveza u procesu pristupanja EU i zaštitila prava svojih državljana koji žive i rade u državama članicama EU ili nameravaju da investiraju u sektor nepokretnosti u EU. Naime, treba imati u vidu da mnoge države članice EU postavljaju uslov uzajamnosti kada je reč o pravu državljana trećih država na sticanje svojine na nepokretnostima. Davanjem punih prava državljanima tih država članica, u skladu sa pravnim tekovinama EU, omogućila bi ista prava svojim državljanima. Najzad, postavljanje uslova uzajamnosti onemogućilo bi državljane država članica u kojima srpski građani ne mogu da stiču svojinu na poljoprivrednom zemljištu, da kupuju zemljište u Srbiji. Time bi se te države članice "ohrabrile" da izmene restriktivne odredbe svojih zakona o sticanju svojine na poljoprivrednom zemljištu. To su neki od razloga zbog kojih bi trebalo pristupiti reviziji Zakona o poljoprivrednom zemljištu. Okolnost da Evropska komisija još nije, bar ne javno, reagovala na izmene Zakona o poljoprivrednom zemljištu, ne znači da to pitanje ne bi trebalo da bude otvoreno u domaćoj stručnoj i političkoj javnosti. Na kraju krajeva, dosledno ispunjavanje međunarodnopravnih obaveza i uspostavljanje vladavine prava i pravne sigurnosti je od najveće važnosti prevashodno za same građane Srbije.

Vladimir Medović, Ph.D.³⁰

The right of citizens of the European union on acquisition of real estate in Serbia

Summary

Stabilization and association agreement between EU and Serbia provides for that within four years from the entry in force of its provisions shall progressively adjust its legislation concerning the acquisition of real estate in its territory by nationals of Member states of European union to ensure the same treatment as compared to its nationals. In this paper author analyze the meaning of this obligation. It is not clear whether this provision of SAA obliges Serbia to harmonize its legislation with EU acquis concerning acquisition of real estate or it is unilateral international obligation. With a that regard author analyze provisions of EU Treaty regarding this issue, as well as decision of Court of Justice on this matter and concludes that this provision of SAA provides for unilateral obligation for Serbia. Author also analyzes the changes of Serbian Law on Agriculture adopted on 28. August 2017. In his view the conditions and restrictions set up by new law are not in line either with the wording of SAA, neither with existing jurisprudence of the Court of Justice of EU.

³⁰ Associate professor at Faculty of Law in Economics and Justice, Novi Sad.

UJEDNAČAVANJE SUDSKE PRAKSE - STAVOVI EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA I STANJE U SRBIJI

Apstrakt

Vladavina prava podrazumeva pravnu sigurnost i izvesnost za pravne subjekte u primeni pravnih normi, a time i sprečavanje donošenja kontradiktornih odluka od strane sudova u uslovima postojanja u osnovi identičnog činjeničnog stanja. Ujednačavanje sudske prakse podrazumeva uspostavljene mehanizme i njihovu doslednu i efikasnu primenu. Postojanje mreže prvostepenih, ali i žalbenih sudova, nezavisnost sudova i sudija i sudijska samostalnost u oceni činjenica i primeni prava koja često podrazumeva neophodnost njegovog tumačenja, ograničavajući su faktori u procesu ujednačavanja prakse sudova. Ipak, niz kriterijuma koje je u svojoj praksi primene člana 6 stav 1 razmatrao Evropski sud za ljudska prava i stavovi koje je pri tome zauzeo, imaju značajan uticaj u procesu horizontalnog i vertikalnog ujednačavanja. Uloga najviše sudske instance, kroz odlučivanje o vanrednim pravnim lekovima i zauzimanje stavova o spornim pravnim pitanjima koja su se pojavila u postupcima pred nižestepenim sudovima, od najvećeg je značaja u ovom procesu.

Ključne reči: ujednačavanje sudske prakse, kriterijumi Evropskog suda za ljudska prava, mehanizmi ujednačavanja u Republici Srbiji.

* Redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu. duda@jura.kg.ac.rs Rad je primljen 22. 01. 2018, a prihvaćen za štampu 27.02. 2018.

1. Uvodna razmatranja

Nedoslednost, odnosno neujednačenost sudske prakse u Srbiji predstavlja ozbiljan problem. Nesporno je, pri tome, da i usaglašena praksa sudova, uz ostvarenje niza drugih standarda, obezbeđuje vladavinu prava.¹ U ostvarenju ovog cilja, posebno se, kada je reč o praksi sudova, odnosno primeni prava, u okviru nužnih elemenata, misli i na pravnu sigurnost ili pravnu izvesnost (*legal certainty*),² ali i zakonitost, zabranu arbitrarnog postupanja sudova, jednakost pred zakonom i dr.³ Pravna sigurnost, pak, podrazumeva: pristupačnost, odnosno laku dostupnost svim pravnim propisima; zatim njihovo poštovanje od strane državnih organa i njihova primena na predvidljiv i dosledan način; dalje, da svaki propis mora biti objavljen pre stupanja na snagu, a da njegovi efekti moraju biti jasni (dovoljno precizno formulisan da svaki adresat može svoje ponašanje na vreme uskladiti sa konkretnim propisom; zakoni ne smeju biti neodređeni i višeznačni, i, konačno, da pravo, odnosno pravna pravila, moraju biti primenljiva (provera se vrši pre donošenja i naknadno).⁴ Pri tome, potreba za sigurnošću i izvesnošću ne znači da se pravna pravila moraju primenjivati nefleksibilno u toj meri da se ne uvažavaju imperativi humanosti i pravičnosti.⁵ Stoga oni koji primenjuju pravo, dakle i sudovi koji donose odluke, moraju imati i izvesna diskreciona ovlašćenja, ali uz uslov da pravni sistem poznaje pravna sredstva i postupke koji onemogućavaju zloupotrebu ovakvih ovlašćenja. U državi utemeljenoj na vladavini prava ne sme postojati neograničena moć (nikoga, ni jedne vlasti).⁶

Usaglašavanje sudske prakse pretpostavlja jedinstveno tumačenje i primenu prava. Odnosno, iz ujednačenog tumačenja iste odredbe zakona ili drugog propisa, sledi i jednaka primena prava od koje zavisi jedinstvenost sudske

¹ Najvažniji dokument Evropske komisije koji se bavi pojmom vladavine prava je Izveštaj o vladavini prava Venecijanske komisije Saveta Evrope (u daljem tekstu: Izveštaj Venecijanske komisije), iz 2011. godine (*Report on the Rule of Law, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011), Study No. 512/2009, CDL-AD(2011)003rev, Strasbourg, 4 April 2011, dostupno na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e), 05.02.2018.*

² Izveštaj Venecijanske komisije, §§ 43-50.

³ O nužnim elementima vladavine prava videti J. Omejec, *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Evropskog suda za ljudska prava*, Novi informator, Zagreb, 2013, str. 1086-1091.

⁴ *Ibidem*, str. 1091, 1092.

⁵ *Ibidem*, str. 1092.

⁶ *Ibidem*.

prakse.⁷ Osnovni pristup je, dakle, da odluke u predmetima koji imaju istovetan činjenični i pravni osnov moraju biti identične, što je jedan od temeljnih postulata pravilnog funkcionisanja pravnog sistema u celini, na nacionalnom i međunarodnom nivou.⁸ Istovremeno, proces ujednačavanja je kompleksan, ali i delikatan, s obzirom na potrebu obezbeđenja i očuvanja nezavisnosti sudova i sudija kao i sudske samostalnosti. Načini ujednačavanja sudske prakse u pravnom sistemu Republike Srbije su brojni, i o tome će biti reči u ovom radu. Ona se, svakako mora ujednačavati mehanizmima koji postoje u okvirima samog sudskog sistema, nacionalnog, ali i nadnacionalnih (regionalnih, npr. mehanizmima na nivou EU). Svaki drugačiji vid bio bi nametanje stavova sudovima, odnosno direktno protivan načelu nezavisnosti sudova i sudija, a time i povreda prava na pravično suđenje.⁹ Kao dodatni problem država evropskog (kontinentalnog) pravnog kruga, kojima i Republika Srbija pripada, ističe se model pravnog sistema u kome sudska praksa formalnopravno nije izvor prava, što suštinski znači da ni odluke najviše sudske instance u nacionalnom pravnom sistemu nisu formalno obavezujuće za nižestepene sudove. Stoga se niz načina na koje se prema važećoj regulativi sudska praksa kod nas ujednačava svodi na posredan uticaj - uticaj autoritetom viših sudskih instanci, posebno Vrhovnog kasacionog suda. Ovde je reč o modelima ujednačavanja koji se svode na metode "izvan suđenja". No, treba reći da nisu bez osnova mišljenja da ni prelazak na precedentni sistem ne rešava problem ako se pitanje precedenta shvati kao pitanje izvora prava jer i tada postoji mogućnost da sudovi odlučuju mimo precedenta, pa se problem ujednačavanja mora rešavati dostupnošću najvišeg suda putem vanrednih pravnih lekova koji služe kontroli prakse nižestepeni sudova.¹⁰ Ili, ujednačavanje se svodi na model nadležnosti najvišeg suda "u suđenju". Pri tome, ujednačavanje sudske prakse ne sme da sprečava dalji razvoj

⁷ D. Aviani, D. Đerđa, Uniformno tumačenje i primjena prava te jedinstvenost sudske prakse u upravnom sudovanju, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 49, 2/2012, str. 369, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/125398>, 01.02.2018.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Konvencija), iz 1950. god., videti Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, "Službeni list SCG - Međunarodni ugovori", br. 9/2003, 5/2005 - ispravka i "Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 12/2010, član 6 stav 1.

¹⁰ Videti, M. Knežević, *Ujednačavanje sudske prakse u Republici Srbiji - stanje stvari i predlozi za reformu*, Projekat "Unapređenje efikasnosti pravosuđa" (u daljem tekstu: Unapređenje efikasnosti), Bitish Council, str. 50, dostupno na: <http://www.pars.rs/files/Ujednacavanje%20sudske%20prakse%20u%20Srbiji%20-%20M.%20Knezevic.pdf>, 10.02.2018.

važeg prava u nacionalnom okviru, što je još jedan ograničavajući elemenat o kome se u bilo kom modelu mora voditi računa.

Problem neujednačenosti domaće sudske prakse potenciran je posebno, prema stavu dela pravne teorije, okolnošću da opada kvalitet zakona, odnosno da su zakonske norme nedorečene, neprecizne, višeznačne, te da je neophodno njihovo tumačenje od strane sudija kako bi ih primenile u konkretnim situacijama, a posebno u oblasti krivičnog prava.¹¹ Za oblast građanskog prava, pak, ima teorijskih mišljenja da je postignut visok stepen jednoobraznosti suđenja, a da su osnovni razlozi: da su pravne norme formulisane tako da ne postoje značajnije dileme u pogledu njihovog tumačenja, da tamo gde ima otvorenih pitanja sudije dolaze do sličnih rešenja držeći se opšteprihvaćenih pravila tumačenja i načela privatnog prava, ili, da, na kraju, sudije idu linijom manjeg otpora priklanjajući se mišljenju većine.¹² I zaista, posebnu važnost za ujednačavanje ima višestepenost suđenja, odnosno okolnost da sudije u najvećem broju slučajeva prihvataju stavove koje o pojedinim pravnim pitanjima imaju viši sudovi, a zauzimaju ih u postupku po pravnim lekovima, bilo da je odluka ukinuta i pravna stvar vraćena nižem sudu na ponovno suđenje, bilo da je preinačena.¹³ Ovo bez obzira na okolnost da nemaju takvu obavezu po zakonu.¹⁴ Ipak, da nedopustiva neujednačenost postoji potvrđuju brojni primeri, ali i prepoznavanje ovog problema na nivou države, posebno na osnovu odluka koje je o tome donosio Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP), pa i protiv Srbije, ali i od strane sudske vlasti, posebno Vrhovnog kasacionog suda koji je 2014. god. usvojio Plan aktivnosti radi ujednačavanja sudske prakse.¹⁵

¹¹ Videti u odnosu na krivično sudstvo, G. Ilić, *Sudsko tumačenje i pravna sigurnost u krivičnom pravu*, *Kultura polisa*, XIV(2017)32, str. 388-390.

¹² D. Nikolić, *Elementi sudskog prava u pravnom sistemu Srbije i Evropske unije*, *Zbornik Matice srpske za društvene nauke*, (2009)126, str. 23

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Videti, npr., *Zakon o parničnom postupku*, "Službeni glasnik RS", br. 72/2011, 49/2013 - odluka US, 74/2013 -odluka US i 55/2014, član 398 stav 2, odnosno da je prvostepeni sud dužan samo da izvede sve parnične radnje i raspravi sva sporna pitanja na koja ukazuje žalbeni sud u rešenju kojim je presuda ukinuta i pravna stvar vraćena na odlučivanje prvostepenom sudu. U pogledu pravnog shvatanja koje je žalbeni sud uneo u ovakvu svoju odluku, ZPP ne predviđa obaveznost, a i teorija većinski prihvata sistem nevezanosti, S. Zuglia, *Građanski parnični postupak FNJR*, Zagreb, 1957, str. 548; J. Juhart, *Civilno procesno pravo FLJR Jugoslavije*, Ljubljana, 1961, str. 491; S. Triva, M. Dika, *Građansko parnično procesno pravo*, Zagreb, 2004, str. 703; B. Poznić, V. Rakić-Vodinelić, *Građansko procesno pravo*, Beograd, 2015, str. 497.

¹⁵ Plan je usvojen 01.04.2014. godine, dostupno na: <http://www.vk.sud.rs/sr>, 12.02.2018.

Neujednačena sudska praksa uslovljena je izvesnim nedostacima u postojećim mehanizmima ujednačavanja, njihovom nedovoljno efikasnom primenom, ali i nedostupnošću odluka, odnosno nesistematizovanom praksom koja onemogućava sudije u saznanju stavova drugih sudija, odnosno sudova.¹⁶ Sudijama mora biti omogućeno da dobijaju uputstva kako da tumače propise, moraju postojati mehanizmi za rešavanje spornih pravnih pitanja od stane sudova više, ili najviše instance.¹⁷ Mehanizam kontrole putem dostupnosti najvišeg suda po vanrednim pravnim lekovima pokazuje se, pri tome, kao najefikasniji put.

2. Uticaj prakse ESLJP na ujednačavanje sudske prakse

Nesporno je da Konvencija i praksa ESLJP vrše, direktno i indirektno, uticaj na pravne sisteme država članica. To je slučaj i sa pravnim sistemom Republike Srbije, s obzirom na to da je ratifikacijom Konvencija postala deo unutrašnjeg pravnog poretka. Najvažniji vidovi uticaja koji se prepoznaju u teoriji odnose se na zakonodavstvo¹⁸ i na sudsku praksu. Pri tome, drugi pomenuti vid uticaja, koji je značajan u okviru teme ovog rada, ostvaruje se preko direktnog citiranja Konvencije od strane domaćih sudova i kroz uticaj presuda u kojima je ESLJP utvrdio povredu konvencijskih prava zbog nepostojanja ujednačene sudske prakse nacionalnih sudova, čime on postaje "regulator (i) naše sudske prakse".¹⁹ Interesantno je pomenuti da se u Sporazumu predsednika apelacionih sudova u Srbiji, o organizaciji, mestu i vremenu održavanja zajedničkih sednica apelacionih sudova u periodu od 2018-2020. godine,²⁰ a u cilju ujednačavanja sudske prakse, navodi izričito da je sudska praksa ESLJP izvor prava, a ne samo Konvencija, što bi bilo u skladu sa ustavnim korpusom izvora prava.

ESLJP je u više svojih odluka zauzeo stav da države članice moraju uspostaviti mehanizme kojima bi se osigurala doslednost sudske prakse i uniformnost jurisprudencije sudova, odnosno da je odgovornost država članica da svoje

¹⁶ Videti, *Ujednačavanje sudske prakse - izazovi i moguća rešenja* (u daljem tekstu: Ujednačavanje sudske prakse), OEBS i Vrhovni kasacioni sud, H. Hombah, I. Ramadanović Vainoma, *Uvod*, str. 9-11, dostupno na: <http://www.vk.sud.rs/sr/>, 12.02.2018.

¹⁷ *Ibidem*, str. 10.

¹⁸ Neposrednih izmena ili dopuna regulative u Srbiji pod uticajem prakse ESLJP ima, ali one neće biti obrađivane u ovom radu.

¹⁹ D. Popović, Uticaj Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda na srpsko zakonodavstvo i sudsku praksu, *Pravni zapisi*, God. II, br. 2(2011), str. 343.

²⁰ Sporazum je nastao na inicijativu predsednika Vrhovnog kasacionog suda, 25.12.2017. godine, dostupno na: <http://www.vk.sud.rs/>, 25.01.2018.

pravne sisteme organizuju na takav način da se izbegne donošenje protivrečnih presuda.²¹ U svojoj oceni ESLJP uvek primarno polazi od principa pravne sigurnosti, a nesigurnost, bilo da je pravna (administrativna) ili proizlazi iz prakse koju primenjuju vlasti, faktor je koji mora biti uzet u obzir kada se ispituje postupanje države.²² Takođe, pravo na pravično suđenje ESLJP tumači u svetlu Preambule Konvencije u kojoj je izneto da je vladavina prava zajedničko nasleđe država članica, a jedan od fundamentalnih aspekata vladavine prava jeste i pravna sigurnost koja doprinosi poverenju javnosti u sudove, čemu se protivi postojanje protivrečnih odluka sudova.²³ Značajan je i stav da se može očekivati da je sudska praksa ujednačena pod uslovom da se radi o odlukama sudova koji su hijerarhijski organizovani (sudovi iste vrste) ili koji imaju zajednički neposredno viši sud. Tada je reč o mogućoj tzv. vertikalnoj harmonizaciji prakse.²⁴ Naime, najviši sud, odnosno sud poslednjeg stepana u konkretnoj pravnoj stvari mora imati na raspolaganju delotvorni mehanizam za rešavanje sukoba (neusaglašenosti, odnosno protivrečnosti) odluka nižih sudova.²⁵ Svakako da je važna i tzv. horizontalna harmonizacija, odnosno ujednačavanje prakse istog suda u istovrsnim slučajevima.²⁶ Neusaglašenost u primeni propisa, međutim, mora biti "duboka i dugotrajna",²⁷ odnosno "duboka i uporna",²⁸ odnosno dopuštena su određena odstupanja u tumačenju propisa u bilo kom nacionalnom pravnom sistemu koja su posledica okolnosti da u njima postoji mreža prvostepenih i žalbenih sudova nadležnih na određenoj teritoriji,²⁹ čime,

²¹ *Vrioni and Others v. Albania*, Appl. NO. 2141/03, Judgement of 24 March 2009, Final 6 July 2009, § 58, *Mullai and Others v. Albania*, APPL. No. 9074/07, Judgement of 23 March 2010, Final 23 June 2010, § 86; *Brezovec v. Croatia*, Appl. No. 13488/07, Judgement of 29 March 2011, Final 29 June 2011, § 66. Sve odluke navedene u radu za koje nije navedena posebna adresa preuzete su sa: <https://hudoc.echr.coe.int/>

²² *Irdan Iordanov and Others v. Bulgaria*, Appl. No 23530/02, Judgement of 2 July 2015; *Ștefănică and Others v. Romania*, Appl. No 38155/02, Judgement of 2 November 2010; *Păduraru v. Romania*, Appl. No. 63252/00, Judgement of 1 December 2005, Final 1 March 2006, § 92; *Beian v. Romania (No.1)*, Appl. No. 30658/05, Judgement of 6 December 2007, Final 6 March 2008, § 33.

²³ Npr., *Vinčić i drugi protiv Srbije*, br. 44698/06, § 56, odluka od 1.12.2009.

²⁴ *Nejdet Şahin and Perihan Şahin v Turkey*, Appl. No. 13279/05, Judgement of 20 October 2011, §§ 80-83.

²⁵ *Tudor Tudor v. Romania*, Appl. No. 21911/03, Judgement of 24 March 2009, Final 24 June 2009, § 29.

²⁶ Npr. *Živić protiv Srbije*, br. 37204/08, § 46, odluka od 13.09.2011, <http://www.vk.sud.rs/>, 22.01.2018.

²⁷ *Tudor Tudor v. Romania*, § 31.

²⁸ *Živić protiv Srbije*, § 47.

²⁹ *Tudor Tudor v. Romania*, § 29, *Živić protiv Srbije*, § 46, *Rakić i drugi protiv Srbije*, br. 47460/07 i dr., odluka od 05.10.2010, finalna 05.01.2011, § 68, dostupno na: <http://www.vk.sud.rs/>, 22.01.2018.

zapravo, vertikalna harmonizacija dobija na posebnom značaju preko uloge najvišeg suda koji postupa po vanrednim pravnim lekovima. Pri tome u samom sudu najvišeg stepena neophodna je, takođe, horizontalna harmonizacija, a prihvatljiv je i mehanizam ustavnosudske kontrole.³⁰

Preovlađujući stav je, pri tome, da presude ESLJP imaju precedentni karakter, bez obzira na okolnost da Konvencija ne govori izričito o tome. Usvajanje ovakvog pristupa uslovljava da pravni stavovi sadržani u obrazloženju presuda deluju *egra omnes* (čak i kada nije reč o pilot-presudama) i neposredno obavezuju sudove i druge nadležne organe država članica, bez obzira da li je konkretna država bila učesnik postupka u kome je odluka donesena.³¹ Naime, sudski precedent izvorno predstavlja metod uz čiju pomoć se pojedinačna norma (presuda kao pojedinačan sudski akt koji takvu normu sadrži)³² čini suštinski opštom, iako formalno ostaje pojedinačna norma.³³ U kontinentalno-evropskom pravnom krugu klasičan pristup sudskoj praksi je da pojedinačne norme, sadržane u sudskim odlukama u konkretnim slučajevima postaju postepeno opšte, procesom ustaljivanja istovetne sudske prakse u istovetnim slučajevima.³⁴ No, i shvatanje da odluke ESLJP nemaju precedentni karakter suštinski vodi istom ishodu stoga što su pravni stavovi ESLJP, koje zauzima vršeci svoju primarnu funkciju tumačenja odredaba Konvencije, upućujući za sudove država članica kako pogrešnim pravnim zaključivanjem ne bi kršili odredbe Konvencije.³⁵ Metodi koje koristi pri tumačenju, kao što su evolutivno, autonomni koncept ili doktrina polja slobodne procene imaju veliki uticaj na nacionalne sudove, ali, sa druge strane, nacionalni sudovi su i pod jakim uticajem standarda koji su nastali u praksi ESLJP.³⁶

³⁰ Videti, npr., u slučaju *Cupara protiv Srbije*, br. 34683/08, odluka od 12.07.2016, finalna 12.10.2016, § 36, dostupno na: <http://www.zastupnik.gov.rs/>, 22.01.2018.

³¹ O tome više, A. Jakšić, *Dejstvo presude ESLJP u pravnom poretku RS*, *Pravo i privreda*, br. 7-8, 2015, str. 185-205.

³² Videti B. Poznić, V. Rakić-Vodinić, *nav. delo*, str. 279; M. Dika, *Građansko parnično pravo, Sudske odluke i sudska nagodba*, Zagreb, 2013, str. 7, koji sudsku odluku u materijalnom smislu definiše kao pojedinačnu pravnu normu kojom sud uređuje ponašanje stranaka, a eventualno i drugih učesnika u postupku i koja vezuje sud, a ponekad i druge organe i subjekte prema kojima će odluka delovati.

³³ R. Lukić, *Metodologija prava*, Beograd, 1983, str. 187.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ G. Ilić, *Sudsko tumačenje i pravna sigurnost u krivičnom pravu*, *Kultura polisa*, God. XIV (2017), br. 32, str. 394.

³⁶ *Ibidem*.

Nacionalni sudovi pribegavaju tzv. usaglašenom tumačenju i kumulativnoj i kombinovanoj primeni zakonskih i odredaba Konvencije, pri čemu usaglašeno tumačenje podrazumeva da sudija tumači zakon tako da se može primeniti pod uslovima koji su saglasni sa standardima evropskog prava, pa i Konvencije, i time proširuje polje primene zakona ili upotpunjuje pravni režim koji zakon određuje.³⁷ Uloga u kojoj se nalaze sudovi u državama istočne Evrope, posebno je delikatna stoga što, s jedne strane moraju u procesu pridruživanja (ili su već to učinili) da prate i upoznaju niz novih propisa (u oblastima koje do ulaska u proces pridruživanja nisu bile zakonski normirane), zatim da u praksi dosledno primene *acquis communautaire*, ali i da vode računa o veoma osetljivim društvenim prilikama, zatim nastojati da odluke koje donose budu pravične i da izazivaju što manje socijalnih tenzija.³⁸ Uz to, pravo EU je mešoviti sistem zakonskog i sudskog prava, a u kontinentalnu Evropu, posredstvom komunitarnog prava, posebno kroz praksu evropskih sudova, postepeno prodiru pravna pravila iz angloameričkog područja.³⁹ Sudovi su, dakle, u procesu između normativnog i stvarnog, sa sve širim ovlašćenjima na polju stvaranja prava ili novog tumačenja prava, stoga ne mogu biti samo primenjivači zakona već moraju imati mnogo kreativniju ulogu, pa se u teoriji osnovano postavlja pitanje da li su takvom zadatku sudovi dorasli.⁴⁰

Poseban vid uticaja na nacionalne pravne sisteme, pa i sudsku praksu, vrše tzv. pilot presude koje, mada nisu izričito predviđene Konvencijom, ESLJP donosi u cilju izbegavanja tzv. repetitivnih sporova, ili, kako se u žargonu najčešće nazivaju, kloniranih sporova. Naime, u situacijama kada je podnesen veći broj predstavlki koje su u pogledu okolnosti pravne stvari identične, odnosno suštinski istovetne i ukazuju na određeni sistemski nedostatak nacionalnog pravnog sistema konkretne države ESLJP će pilot-presudom predložiti opštu meru kojom se otklanja uočeni nedostatak. Donošenje ovakvih presuda uslovljeno je masovnim i učestalim kršenjem ljudskih prava koje je posledica sistemskog nedostatka nacionalnog pravnog sistema,⁴¹ a vodi i zastajanju sa

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ D. Nikolić, Elementi sudskog prava u pravnom sistemu Srbije i Evropske Unije, *Zbornik Matice srpske za društvene nauke*, 2009, str. 32

³⁹ *Ibidem*, str. 35.

⁴⁰ Sve je prisutniji stav o procesu tzv. denacionalizacije prava koja treba da dovede do višeg stepena jedinstva i do stvaranja *ius commune europaeum*, ali je osnovni problem da li će nacionalni sudovi u siromašnim državama moći dosledno da ga primenjuju ako se bude insistiralo na jednoobraznosti suđenja. *Ibidem*, str. 32, 36.

⁴¹ Videti više, M. Paunović, S. Carić, *Evropski sud za ljudska prava*, Beograd, 2006. i D. Popović, *Evropski sud za ljudska prava*, Beograd, 2008.

postupcima koji se vode pred ESLJP kako bi se državi ostavio rok za otklanjanje nedostatka. Ipak, nedostaci do sada uočeni u praksi Suda odnosili su se po pravilu na zakonodavstvo, pa se može problematizovati da li se kao nedostatak može, eventualno, pojaviti neujednačena praksa sudova. Naime, otklanjanje nedostataka u samom "kvalitetu"⁴² zakona, njihovoj nejasnoći, dvosmislenosti ili nepreciznosti koja uslovljava i neujednačenost u primeni od strane sudova svakako je sistemski nedostatak i otklonjiv uzrok. Stoga bi se u okviru promene i prilagođavanja zakona, ali normativnom uređenju drugih mehanizama za otklanjanje neujednačenosti mogli prepoznati razlozi za donošenje ovakvih presuda.

Posledica povrede konvencijskih prava je utvrđenje povrede od strane ESLJP (suštinski deklarativni karakter presuda),⁴³ ali i izricanje satisfakcione mere, koja je, najčešće, u formi tzv. pravičnog zadovoljenja (novčanog iznosa) i predstavlja jednu od individualnih mera. Pored toga, utvrđenje povrede prava može usloviti i obavezu države da izvrši *restitutio in integrum*, odnosno vraćanje u stanje pre nego što je do povrede došlo,⁴⁴ uključujući i ponovno otvaranje sudskog postupka.⁴⁵ Sa aspekta uticaja na nacionalno pravo, odnosno zakonodavstvo, ali i praksu domaćih sudova, najvažnija je posledica za države da preduzmu opšte mere, pod nadzorom Komiteta ministara, kako bi se, uz otklanjanje kršenja prava, predupredila dalja povreda. Opšte mere su različite - izmene ili dopune zakona, promena sudske prakse, uputstva nadležnim domaćim organima⁴⁶ ili obuka službenih lica.⁴⁷ Posebnost predstavlja upravo situacija neusklađene domaće sudske prakse⁴⁸ ili prakse upravnih organa, koja je, po oceni suda, dovela

⁴² Videti više o tome, J. Omejec, *nav. delo*, str. 1094-1103.

⁴³ Npr., *Assanidze v. Georgia*, Appl. No. 71503/01, Judgement of 8 April 2004, § 202.

⁴⁴ Ova mera je prvi put izrečena u slučaju *Papamichalopoulos and Others v. Greece*, Appl. No. 14556/89, Judgement of 31 October 1995, § 50.

⁴⁵ *Gençel v. Turkey*, Appl. No. 53431/99, Judgment of 23 October 2003, § 27; *Lungoci v. Romania*, Appl. No. 62710/00, Judgment of 26 January 2006, p. 3(a).

⁴⁶ *Alver v. Estonia*, Appl. No 6481/01, Judgement of 8 November 2005.

⁴⁷ M. Nastić, *Ustavopravni okvir promene Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u postupku pred nacionalnim ustavnim sudovima*, doktorska disertacija, Niš, 2012, http://www.prafak.ni.ac.rs/files/disertacije/Maja_Nastic_Ustavopravni_osnov_primene_evropske_konvencije_2012.pdf; 23.01.2018; E. Lambert Abdelgawad, The execution of judgements of the European Court of Human Rights, *Human rights files*, No. 19, 2008, <http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-19%282008%29.pdf>, 23.01.2018; *Mavronichis v. Cyprus*, Appl. No. 28054/95, Judgement of 24. April 1998; *K.A. v. Finland*, Appl. No. 27751/95, Judgement of 14 January 2003.

⁴⁸ Treba pomenuti da je predmet odlučivanja pred ESLJP bila i neujednačena sudska praksa ustavnih sudova država članica, npr. u navedenom slučaju *Brezovec v. Croatia*.

do kršenja nekog od konvencijskih prava. Tada će, po pravilu u državama u kojima Konvencija i presude ESLJP imaju neposredan uticaj u okviru ustavnih ovlašćenja nadležnih sudskih organa, već i prevođenje i objavljivanje presuda ESLJP, odnosno obezbeđenje njihove dostupnosti dostavljanjem na različite adrese, obezbediti pozitivne efekte same odluke, odnosno ubediti Komitet ministara da će do neophodnih izmena u praksi domaćih sudova i doći.⁴⁹

3. Neki slučajevi protiv Republike Srbije i kriterijumi ocene ESLJP

ESLJP je ukazao na problem neujednačene sudske prakse i u slučajevima koji su vođeni protiv Republike Srbije. Tako, u slučaju *Stanković i Trajković protiv Srbije*.⁵⁰ ESLJP je odlučio da nema povrede prava na pravično suđenje iz člana 6 stav 1 Konvencije, mada su prema navodima obe aplikantkinje njihovi tužbeni zahtevi odbijeni od strane domaćih sudova, dok su u drugim sličnim slučajevima tužbeni zahtevi bili usvojeni.

Okolnosti oba slučaja bile su identične. Posle intervencije NATO snaga na Kosovu, jugoslovenska i srpska vlada saglasile su se sa tzv. faznim povlačenjem vojnih i policijskih snaga sa te teritorije i potpunim prenosom uprave na međunarodne snage bezbednosti (KFOR). Za opštinu Suva Reka prenos je trebalo izvršiti 15. juna 1999. godine, a sporazumom je predviđeno da će posle toga KFOR "održavati bezbednost za sve građane Kosova". Prva aplikantkinja (S. Stanković) je navela da je Oslobođilačka vojska Kosova (OVK) 13. juna 1999. godine otela njenog supruga koji je, od strane Opštinskog suda u Bujanovcu (kao nadležnog) 12. marta 2002. godine, proglašen umrlim, a odluka je postala pravosnažna 3. aprila 2002. godine. Ona je 19. maja 2005. godine pokrenula parnični postupak protiv Republike Srbije pred Prvim opštinskim sudom u Beogradu, sa zahtevom za naknadu štete za pretrpljeni duševni bol zbog ovog događaja. Presudom od 19. maja 2006. godine ovaj sud je odbio tužbeni zahtev, a njegova odluka je potvrđena presudom Okružnog suda u Beogradu, od 21. novembra 2007. godine. Druga aplikantkinja (S. Trajković) je navela da se otmica njenog supruga desila na identičan način 13. juna 1999. godine, da je proglašen umrlim odlukom suda od 24. juna 2002. godine koja je postala pravosnažna 16. jula 2002. godine. Tužbu protiv Republike Srbije sa istovrsnim tužbenim zahtevom podnela je 31. maja 2005. godine, a Prvi opštinski sud u Beogradu je

⁴⁹ *Brezovec v. Croatia*, §§ 62- 65.

⁵⁰ *Stanković i Trajković protiv Srbije*, br. 37194/08 i br. 37260/08, odluka od 22. decembra 2015, dostupno na: <http://www.zastupnik.gov.rs/>, 28.01.2018.

odbio njen zahtev presudom od 19. maja 2006. godine. Presuda je potvrđena u postupku po žalbi 3. aprila 2008. godine.

Obrazloženja suda obe instance (opštinskog i okružnog) u oba slučaja bila su identična - za otmicu ne može biti odgovorna Republika Srbija, u smislu odredbe člana 180 stav 1 Zakona o obligacionom odnosima,⁵¹ stoga što je KFOR od 9. juna 1999. godine trebalo da obezbeđuje bezbednost svih građana na Kosovu. Okolnost da su nacionalne bezbednosne snage bile u procesu povlačenja iz Suve Reke 13. juna 1999. godine bila je, po oceni sudova, samo tehničko pitanje.

Obe aplikantkinje dostavile su niz odluka kojima su isti sudovi, ali druga veća, presudila u korist tužilaca, odnosno srpske organe proglasili odgovornim za živote i bezbednost svih lica sa prebivalištem na Kosovu do stvarnog prenosa delotvorne uprave na KFOR posmatrajući svaku opštinu posebno.⁵² U prilog ovakvim presudama aplikantkinje su navele i odluku Ustavnog suda⁵³ o poništaju odluke Vrhovnog kasacionog suda (u daljem tekstu: VKS)⁵⁴ kojom je odlučeno protiv drugih tužilaca po istom osnovu kao i za aplikantkinje i naloženo ponovno razmatranje ovog pitanja.

U obrazloženju odluke u slučaju *Stanković i Trajković protiv Srbije* (§ 40), ESLJP se poziva na osnovna načela fomulisana u svojim odlukama u slučajevima koji su se odnosili na pitanja suprotnih sudskih odluka, navedena u odluci u slučaju *Nejdet Şahin and Perihan Şahin v Turkey*.⁵⁵

1. Uloga ESLJP nije da se bavi činjeničnim ili pravnim greškama koje je navodno učinio domaći sud, osim u meri u kojoj su na taj način povređena prava i slobode

⁵¹ Zakon o obligacionim odnosima, "Službeni list SFRJ", br. 29/78; 39/85; 45/89 - odluka USJ i 57/89; "Službeni list SRJ", br. 31/93 i "Službeni list SCG", br. 1/2003 - Ustavna povelja, čiji član 180 stav 1 sa rubrumom "Odgovornost usled terorističkih akata, javnih demonstracija ili manifestacija", glasi: "Za štetu nastalu smrću, telesnom povredom ili oštećenjem, odnosno uništenjem imovine fizičkog lica usled akata nasilja ili terora, kao i prilikom javnih demonstracija i manifestacija, odgovara država čiji su organi po važećim propisima bili dužni da spreče takvu štetu".

⁵² Tako, presuda Prvog opštinskog suda u Beogradu P 431/07, od 24. 02.2009. godine, potvrđena od strane Okružnog suda u Beogradu; presude Okružnog suda u Beogradu Gž 10832706, 13799706 i 11483/08, od 26.12.2006. godine, 05.06.2007. godine i 14.10.2008. godine; presude Apelacionog suda u Beogradu Gž 2005/10 i 605/10, od 17.03.2010. godine i 10.06.2010. godine; i presude Vrhovnog suda, Rev. 1551707, 1092/08 i 939/08, od 5.09.2007. godine, 24.04.2008. godine i 7.05.2008. godine.

⁵³ Odluka Ustavnog suda, Už 2786710, od 28.06.2012. godine.

⁵⁴ Odluka VKS Rev. 1540/10, od 10.03.2010. godine.

⁵⁵ *Nejdet Şahin and Perihan Şahin v. Turkey* (§§ 49-58).

zaštićene Konvencijom,⁵⁶ kao ni da upoređuje, izuzev u slučaju očigledne proizvoljnosti, različite odluke domaćih sudova, čak i kada su donete u naizgled sličnim pravnim stvarima, s obzirom da se nezavisnost sudova mora poštovati;⁵⁷

2. Postojanje suprotnih sudskih odluka je stalna karakteristika pravnih sistema koji se zasnivaju na mreži prvostepenih i žalbenih sudova, sa nadležnošću na određenoj teritoriji, a takve razlike mogu se pojaviti i u okviru istog suda, što samo po sebi nije suprotno Konvenciji;⁵⁸

3. Kriterijumi ESLJP, pri oceni da li su protivrečne odluke različitih domaćih sudova koji su odlučivali u poslednjoj instanci u saglasnosti sa pravom na pravično suđenje iz člana 6 stav 1 Konvencije, svode se na ocenu da li postoje "duboke i dugotrajne razlike" u sudskoj praksi domaćih sudova, da li domaće pravo predviđa mehanizam za prevazilaženje ovih razlika, da li se taj mehanizam primenjuje i kakvi su efekti primene;⁵⁹

4. Ocena ESLJP zasniva se na principu pravne sigurnosti koji je implicitno sadržan u svim članovima Konvencije i predstavlja suštinski aspekt vladavine prava;⁶⁰

5. Princip pravne sigurnosti garantuje, između ostalog, izvesnu stabilnost i doprinosi poverenju javnosti u sudove. Opstajanje protivrečnih sudskih odluka, s druge strane, može dovesti do umanjenja poverenja javnosti u pravni sistem, pri čemu je jasno da je takvo poverenje jedan od suštinskih elemenata države koja se zasniva na vladavini prava;⁶¹

6. Međutim, zahtevi za pravnom sigurnošću i zaštitom legitimnog poverenja javnosti ne daju stečeno pravo na doslednost sudske prakse.⁶² Razvoj sudske prakse nije sam po sebi protivrečan ispravnoj primeni pravde jer bi propust da se

⁵⁶ *García Ruiz v. Spain*, Appl. No. 30544/96, § 28, ECHR 1999-I, Judgement of 21 January 1999.

⁵⁷ *Adamsons v. Latvia*, Appl. No. 3669/03, § 118, Judgement of 24 June 2008.

⁵⁸ *Santos Pinto v. Portugal*, Appl. No. 39005/04, § 41, Judgement of 20 May 2008; *Tudor Tudor v. Romania*, § 29.

⁵⁹ *Iordan Iordanov v. Bulgaria*, §§ 49-50; *Beian v. Romania*, §§ 34-40; *Stefan and Stef v. Romania*, Appl. No. 24428/03, 26977/03, §§ 33-36, Judgement of 27 January 2009; *Schwarzkopf and Taussik v. Szech Republic*, Appl. No. 42162/02, Judgement of 2 December 2008; *Tudor Tudor v. Romania*, § 36.

⁶⁰ Među ostalim, *Beian v. Romania* (1), § 39; *Iordan Iordanov v. Bulgaria*, § 47; *Stefanica and Others v. Romania*, § 31.

⁶¹ *Paduraru v. Romania*, Appl. No. 63252/00, EFCR 2005-XII (izvodi), § 98; *Vinčić i dr. protiv Srbije*, § 56; *Stefanica and Others v. Romania*, § 38.

⁶² *Unedic v. France*, Appl. No. 20153/04, § 74, Judgement of 18 December 2008.

održi dinamičan i razvojni pristup mogao dovesti do rizika ometanja reforme ili napretka.⁶³

U slučaju *Živić protiv Republike Srbije* aplikant se žalio na flagrantno nedoslednu sudsku praksu domaćih sudova u vezi sa isplatom istog povećanja plate odobrenog određenoj kategoriji policajaca. Nedosledno presuđivanje koje je u ovom slučaju proisteklo iz iste sudske nadležnosti pogodilo je mnoge pojedince u istom položaju, a ovakva praksa smanjila je, neizbežno, poverenje javnosti u pravosudni sistem i ugrozila načelo pravne sigurnosti i jednakosti svih pred zakonom (§ 41). U svojoj odluci u slučaju *Živić* (§ 46), ESLJP navodi stav iz ranije odluke u slučaju *Vinčić i drugi protiv Srbije* (§ 56) da "iako se određena odstupanja u tumačenju mogu prihvatiti kao sastavni deo svakog pravosudnog sistema koji je, baš kao i srpski, zasnovan na mreži prvostepenih i apelacionih sudova koji imaju nadležnost nad određenom teritorijom, u slučajevima apelanata suprotna tumačenja proistekla su iz iste sudske nadležnosti, tj. Okružnog suda u Beogradu, i podrazumevala su nedosledno presuđivanje zahteva podnetih od strane velikog broja lica u istim situacijama... Sve to dovelo je do stanja trajne neizvesnosti koje je zauzvrat moralo umanjiti poverenje javnosti u pravosuđe. Najzad, izgleda da čak ni praksa Vrhovnog suda⁶⁴ po ovom pitanju nije bila dosledna sve do druge polovine 2008. godine u najboljem slučaju..." Takođe, ESLJP nalazi da postoji "duboka i uporna pravosudna neizvesnost" koju ni Vrhovni sud nije ispravio na zadovoljavajući način.⁶⁵

Postupanje Ustavnog suda u postupku po ustavnoj žalbi ESLJP, takođe, prihvata kao deo mehanizma ujednačavanja sudske prakse, odnosno da je "Ustavni sud deo mehanizma koji je mogao da ispravi nedoslednosti sudske prakse".⁶⁶

4. Mehanizmi prevazilaženja neujednačenosti - normativni pristup u Srbiji i nedostaci

Princip vladavine prava (član 3 stav 2 Ustava RS) osnovna je konstitucionalna postavka, a ostvaruje se slobodnim i neposrednim izborima, ustavnim jemstvima ljudskih i manjinskih prava, podelom vlasti, nezavisnom sudskom vlašću i povinovanjem vlasti Ustavu i zakonu. Prema odrebi člana 4 stav 4 Ustava RS, sudska vlast je nezavisna. Jedinstvenost sudske vlasti na teritoriji RS garantuje

⁶³ *Atanasovski v. FYR of Macedonia*, Appl. No. 36815/03, § 38, Judgement of 14 January 2010.

⁶⁴ Najviša sudska instanca u vreme relevantno za ovaj slučaj je Vrhovni sud Srbije (danas Vrhovni kasacioni sud).

⁶⁵ *Živić protiv Srbije*, § 47.

⁶⁶ Videti u slučaju *Cupara protiv Srbije*, § 36.

član 142 stav 1, dok se odredbom istog člana, stav 2, utvrđuje da su sudovi samostalni i nezavisni u svom radu i da sude na osnovu Ustava, zakona i drugih opštih akata kada je to predviđeno zakonom, opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i potvrđenih međunarodnih ugovora. Uloga sudova kao samostalnih i nezavisnih državnih organa, prema Zakonu o uređenju sudova⁶⁷ jeste da štite slobode i prava građana, zakonom utvrđena prava i interese pravnih subjekata i obezbeđuju ustavnost i zakonitost. Sudske odluke se zasnivaju na prihvaćenim izvorima prava, obavezne su za sve i ne mogu biti predmet vansudske kontrole, odnosno može ih preispitivati samo nadležni sud u propisanom postupku po pravnim lekovima (član 3 ZUS).

Vrhovni kasacioni sud (u daljem tekstu: VKS) je, prema Ustavu (član 143 stav 4), najviši sud u Republici Srbiji. Uloga najvišeg suda u hijerarhiji redovnih sudova od presudnog je značaja u procesu ujedinjavanja sudske prakse. Najviša sudska instanca, zapravo, ima zadatak da se stara o jedinstvenoj primeni prava i tumačenju prava.⁶⁸ Ovaj stav usvaja i ESLJP, pa tako, npr., u slučaju *Vusić protiv Hrvatske*⁶⁹ (§ 45) utvrđuje povredu načela pravne sigurnosti u okviru člana 6 stav 1 Konvencije time što je Vrhovni sud Hrvatske doneo dve protivrečne odluke u istom predmetu", zaključujući da je "Uloga višeg suda u državi ugovornici upravo da rešava sukobe u sudskoj praksi, izbegne razmimoilaženja i obezbedi jedinstvenu primenu zakona".

Pri tome, Ustav Republike Srbije, za razliku od ustava niza država našeg regiona, ne određuje ulogu najvišeg suda. Tako, npr., prema Ustavu Republike Hrvatske,⁷⁰ (član 119), Vrhovni sud "osigurava jedinstvenu primenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primeni". Prema odredbi člana 124 Ustava Crne Gore,⁷¹ Vrhovni sud "obezbeđuje jedinstvenu primenu zakona od strane sudova i vrši druge poslove propisane zakonom". Ustav Republike Srpske⁷² (član 123)

⁶⁷ Zakon o uređenju sudova, "Službeni glasnik RS", br. 116/2008, 105/2009, 101/2010, 31/2011- dr. zakon, 78/2011 - dr. zakon, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 - dr. zakon, 13/2016, 108/2016 i 113/2017.

⁶⁸ B. Poznić, V. Rakić-Vodinić, *nav. delo*, str. 346.

⁶⁹ *Vusić protiv Hrvatske*, br. 48101/07, od 01.07.2010.

⁷⁰ Ustav Republike Hrvatske, pročišćeni tekst, "Narodne novine", br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>, 12.01.2018.

⁷¹ Ustav Crne Gore, "Službeni list CG", br. 1/2007 i 38/2013 - Amandmani I-XVI.

⁷² Ustav Republike Srpske, "Službeni glasnik Republike Srpske", br. 21/92 - pročišćeni tekst, 28/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 48/11, dostupno na:

određuje da je uloga Vrhovnog suda da "obezbeđuje jedinstvenu primenu zakona", a Ustav Republike Makedonije⁷³ u neizmenjenom tekstu od prvog Ustava, iz 1991. godine (član 101), da je "Vrhovni sud Republike Makedonije najviši sud u Republici i da obezbeđuje jedinstvo u primeni zakona od strane sudova". Definisane položaja i uloge najvišeg suda u državi svakako bi trebalo da bude ustavna materija, a ustavna reforma koja je u pripremi u Republici Srbiji otvara takvu mogućnost.⁷⁴

U ovom momentu nadležnost VKS je uređena odredbama članova 30 i 31 ZUS, kao nadležnost "u suđenju" i nadležnost "izvan suđenja". Interesantno je da u okviru nadležnosti izvan suđenja VKS (član 31) "obezbeđuje jedinstvenu primenu prava i jednakost stranaka u sudskim postupcima, razmatra primenu zakona i drugih propisa...", pa bi se moglo pogrešno zaključiti da to nije zadatak i u postupanju po pravnim lekovima. Odredbama koje se odnose na unutrašnje uređenje VKS predviđeno je da se na sednici odeljenja razmatraju pitanja iz delokruga sudskih odeljenja, da se sednice odeljenja sazivaju kada "između pojedinih veća nastane nesaglasnost u primeni propisa ili ako je jedno veće odstupilo od pravnog shvatanja prihvaćenog u svojoj praksi ili od pravnog shvatanja koje su prihvatila sva veća"(član 43 stavovi 1 i 2). Uz to, stavom 3 istog člana, usvaja se princip obaveznosti usvojenog pravnog shvatanja odeljenja za sva veća u sastavu odeljenja.

Pored nesumnjivo neposrednog uticaja koji pravna shvatanja VKS imaju na uniformnu praksu odeljenja ovog suda ona su od izuzetne važnosti za ujednačavanje sudske prakse stoga što, bez obzira na okolnost da sudska praksa kod nas nije izvor prava, te da ni praksa VKS to nije, njegove odluke, odnosno pravna shvatanja koja zauzima u odnosu na primenu prava deluju snagom autoriteta najviše sudske instance na sudove nižeg ranga. Naime, o pravnim shvatanjima i pravnim stavovima, odnosno sudskoj praksi VKS, ali i odlukama Ustavnog suda i ESLJP, svaki sudija treba da bude informisan i da ih uzme u obzir kada odlučuje, a ako, ipak, odlučuje suprotno, mora podrobno obrazložiti razloge koji su ga opredelili jer bi, u suprotnom, sudska nezavisnost bila

http://www.narodnaskupstinars.net/sites/default/files/upload/dokumenti/ustav/cir/ustav_republike_srpske.pdf, 22.01.2018.

⁷³ Ustav Republike Makedonije, sa amandmanima na Ustav I - XXXII, <http://www.sloesnik.com.mk/>, 22.01.2018.

⁷⁴ Suprotno, M. Knežević, *Unapređenje efikasnosti*, str. 21. Autor, naime, smatra da je ustavna odredba da je VKS najviši sud dovoljna za zasnivanje njegove nadležnosti u ujednačavanju sudske prakse, ali pledira za model ujednačavanja "u suđenju", a ne "van suđenja".

ugrožena.⁷⁵ Na problem ujednačavanja sudske prakse Srbija je upozoravana u procesu pridruživanja, pa tako "*Non-paper*" o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24, iz maja 2017. godine, ukazuje na to da tek treba formalizovati mehanizme i proceniti i izmeniti pravni okvir, posebno u pogledu ujednačavanja sudske prakse apelacionih sudova.⁷⁶

Za ujednačavanje sudske prakse od uticaja su, prvenstveno, odluke koje najviši sud donosi u postupku po pravnim lekovima. Tako, u parničnom postupku, po reviziji, zatim posebnoj ili izuzetnoj reviziji,⁷⁷ kao i o zahtevu za preispitivanje pravosnažne presude odlučuje VKS.⁷⁸ Razlozi koje ZPP predviđa za izjavljivanje ovih vanrednih pravnih lekova upućuju na zaključak da je reč o greškama nižestepenih sudova u primeni procesnih normi ili normi materijalnog prava,⁷⁹ odnosno povredi zakona na štetu javnog interesa.⁸⁰ Od posebne je važnosti mogućnost izjavljivanja tzv. posebne ili izuzetne revizije, s obzirom na razlog - pogrešna primena materijalnog prava, pri čemu VKS procenjuje dopuštenost ovog pravnog leka prema tome da li je u konkretnom slučaju potrebno da se "razmotre pravna pitanja od opšteg interesa ili pravna pitanja u interesu ravnopravnosti građana, radi ujednačavanja sudske prakse, kao i ako je potrebno novo tumačenje prava". Okolnost da se ova vrsta revizije može, od strane VKS, dopustiti upravo onda kada "redovna" revizija nije dopuštena, upućuje na zaključak da je na taj način omogućeno ujednačavanje sudske prakse, odnosno novo tumačenje prava koje će, svakako, doprineti ujednačavanju, u svim situacijama koje zbog ograničenosti "redovne" revizije nisu bile obuhvaćene, odnosno gde presude nisu mogle biti predmet preispitivanja od strane VKS.⁸¹

⁷⁵ Videti *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities*, 17.11.2010, dostupno na: <https://wcd.coe.int/>, 11.01.2018.

⁷⁶ "*Non-paper*" o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju, iz maja 2017. godine, str. 3, dostupno na: <http://www.yucom.org.rs/non-paper/>, 12.01.2018.

⁷⁷ Videti odredbu člana 404 ZPP.

⁷⁸ Videti odredbe članova 405 i 421 ZPP, ali i odredbu člana 433a, u pogledu mogućnosti ponavljanja postupka pred VKS.

⁷⁹ Videti odredbu člana 407 ZPP, za izjavljivanje revizije.

⁸⁰ Videti odredbu člana 421 stav 2 ZPP, za zahtev za preispitivanje pravosnažne presude.

⁸¹ Ipak, i o dopuštenosti posebne revizije nalazimo oprečne odluke Građanskog odeljenja VKS. Tako je odlučeno da je ona dopuštena u sporovima male vrednosti, iako je ZPP za ovaj postupak izričito isključena (odluka Rev 1136/11, od 17.01.2012), a zaključak VKS je bio da je ona dozvoljena i onda kada nije dozvoljena (obična) revizija ZPP-om ili posebnim propisom (Pravni zaključak usvojen na sednici Građanskog odeljenja VKS od 23.06.2014, objavljen u *Biltenu VKS*, br. 1/2015, str. 318, dostupno na:

Pažnju, kada je novija regulativa parničnog postupka u pitanju, a u kontekstu zakonskih mehanizama u cilju ujednačavanja sudske prakse zaslužuje i postupak za rešavanje spornog pravnog pitanja od strane VKS koji predviđa ZPP, odredbama članova 180-185. Sporno pravno pitanje može biti materijalnopravno (prejudicijelno pitanje, odnosno pitanje uslovljavajućeg značaja za odluku o predmetu spora) ali i procesnopravnog karaktera.⁸² Uslov je i da se pojavljuje u "većem broju predmeta" u postupku pred prvostepenim sudom, a VKS će prihvatiti da o njemu odlučuje ukoliko je, prema njegovoj oceni, od značaja za odlučivanje u većem broju predmeta u postupku pred prvostepenim sudom. Odluka VKS ima značaj kao interpretativna, preliminarna odluka Evropskog suda pravde, prema jednom od shvatanja izraženih u teoriji građanskih sudskih postupaka, što ukazuje na zaključak da su nižestepeni sudovi vezani jednom rešenim spornim pitanjem, mada ZPP takvu izričitu odredbu ne sadrži.⁸³ Naime, zakonodavac je, prema ovom shvatanju, zapravo izbegao da uvede novi izvor prava, protivno Ustavu RS, odnosno uvođenje "na mala vrata" sudske prakse kao izvora prava. Mada je odredba zakona koja utvrđuje dejstvo odluke VKS o spornom pravnom pitanju da "stranke u postupku u kome se postavlja isto sporno pravno pitanje nemaju pravo da traže njegovo rešavanje u parnici koja je u toku",⁸⁴ u teoriji je izražen stav da "ukupnost zakonskih rešenja sadržanih u članu 180-185 ne bi imala smisla ako nižestepeni sudovi ne bi bili vezani odlukom o spornom prethodnom pitanju". Sam postupak rešavanja spornog pravnog pitanja svrstavaju u slučajeve tzv. kvalifikovanog rešavanja prethodnog pitanja.⁸⁵ Nailazimo i na stav u teoriji o strogom razlikovanju prethodnog od spornog pravnog pitanja, ali se pri objašnjenju za ove autore "opskurne" odredbe člana 185. prihvata identičan stav o vezanosti prvostepenih sudova, kako onih u kojima se sporno pravno pitanje pojavilo, tako i svih drugih u naknadnim parnicama, rešenjem ovog pitanja od strane VKS.⁸⁶ Ovakvim, širim tumačenjem odredaba ZPP o rešavanju spornog pravnog pitanja obezbeđuje se prihvatanje zahteva u vezi člana 6 stav 1 Konvencije u okolnostima kada nižestepeni sudovi

*<http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Bilten1.pdf>, 10.02.2018. Ipak, odlukom Prevl 67/17, od 27.04.2017, prema kojoj nije dopuštena posebna revizija protiv rešenja u izvršnom postupku stoga što je isključena odredbama ZIO, VKS postupa protivno navedenom zaključku. O tome, kao i više o nedelotvornosti ujednačavanja sudske prakse "van suđenja", M. Knežević, *Unapređenje efikasnosti*, str. 40-44.*

⁸² B. Poznić, V. Rakić-Vodinić, *nav. delo*, str. 345.

⁸³ *Ibidem*, str. 346.

⁸⁴ Videti odredbu člana 185 ZPP.

⁸⁵ B. Poznić, V. Rakić-Vodinić, *nav. delo*, str. 345, 347.

⁸⁶ A. Jakšić, *Građansko procesno pravo*, Beograd, 2017, str. 118, 119.

mogu zauzeti različite stavove o istim pravnim pitanjima i time povrediti pravo na pravično suđenje. Istovremeno, najviši sud tako ostvaruje svoj osnovni zadatak - da radi obezbeđenja pravne sigurnosti primeni mehanizme kojima se obezbeđuje jedinstvenost sudske prakse.⁸⁷

U krivičnim predmetima se može podneti zahtev za zaštitu zakonitosti protiv pravnosnažne odluke suda (kao i javnog tužioca), takođe kada je pravnosnažnom odlukom povređen zakon,⁸⁸ što upućuje na zaključak da VKS odlučuje samo ako smatra da je reč o pitanju od značaja za pravilnu i ujednačenu primenu prava.⁸⁹ I Zakon o upravnim sporovima⁹⁰ (članovi 49-55), omogućava pobijanje pravnosnažne odluke Upravnog suda vanrednim pravnim lekom - zahtevom za preispitivanje sudske odluke, o kome odlučuje VKS, a kao razloge navodi povredu zakona, drugog propisa ili opšteg akta ili pravila postupka koja je mogla biti od uticaja na rešenje stvari, dakle greške u primeni materijalnog i procesnog prava.

Poslovnikom o uređenju i radu VKS⁹¹ (član 11 stav 2), određuju se nadležnosti Opšte sednice VKS, a između ostalih, da razmatra primenu propisa kojima se uređuju pitanja iz delokruga rada sudova, kao i primenu zakona i drugih propisa. Od posebne važnosti u kontekstu uloge VKS u ujednačavanju sudske prakse je odredba člana 12, kojom je predviđeno da se Opšta sednica saziva "i kada između veća iz različitih odeljenja ili između odeljenja nastane nesaglasnost u primeni propisa, ili kad na sednici odeljenja ne može da se usvoji pravno shvatanje...". Uz to, prema odredbi člana 13 stav 4, na Opštu sednicu mogu biti pozvani stručnjaci za materiju koja se razmatra, što je nesporno od izuzetnog uticaja na pravilnost stavova koji se zauzimaju. No, ni ZUS ni Poslovnik VKS ne predviđaju obaveznost stavova (kao što je ranije bio slučaj sa tzv. načelnim pravnim stavovima)⁹² koje zauzima Opšta sednica. Naime, prema Poslovniku VKS (član 41), kada rukovodilac evidencije sudske prakse ukaže na to da je veće

⁸⁷ *Ibidem*, str. 119.

⁸⁸ Videti odredbu člana 485 stav 1 tačka 1 Zakonika o krivičnom postupku Republike Srbije, "Službeni glasnik RS", br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014.

⁸⁹ D. Milojević, S. Andrejević, *Sudska vlast: ujednačavanje sudske prakse i zakonodavni okvir* (u daljem tekstu: *Sudska vlast*), Ujednačavanje sudske prakse, str. 14.

⁹⁰ Zakon o upravnim sporovima, "Službeni glasnik RS", br. 111/2009.

⁹¹ Poslovnik o uređenju i radu VKS (u daljem tekstu: Poslovnik VKS), "Službeni glasnik RS", br. 37/10, 51/14, 41/16 i 62/16.

⁹² U Nacrtu Akcionog plana za Poglavlje 23 od 23.05.2015. godine i dalje se pominju načelni pravni stavovi koje zauzima Opšta sednica VKS, mada je novelama ZUS koje se primenjuju od 01.01.2014. godine, ovo ovlašćenje Opšte sednice brisano.

VKS odstupilo od usvojenog pravnog shvatanja, stavova ili zaključaka odeljenja i prakse suda, predsednik veća ponovo iznosi predmet na sednicu veća. Ako veće ne promeni odluku, predmet se dostavlja predsedniku odeljenja koji ga iznosi na sednici odeljenja. Sednica odeljenja, ukoliko utvrdi odstupanje, vraća predmet veću koje je odluku donelo radi ponovnog odlučivanja. Ako veće i dalje ostane pri svojoj odluci predmet se dostavlja Opštoj sednici, ali ni zakon ni podzakonski akti ne uređuju dalji postupak pa tako veće može ostati pri svojoj odluci i posle suprotnog izjašnjenja Opšte sednice.⁹³ Pri tome, mada se u ovim situacijama očigledno omogućava ponovno odlučivanje o pravnoj stvari, samostalnost i nezavisnost sudija je garantovana odredbom člana 197 Sudskog poslovnika, odnosno da ponovo može odlučivati samo veće u istom sastavu. Očigledno je, dakle, da se ovim pristupom daje primat sudijskoj nezavisnosti koja je i ustavom garantovana.

Sličan zaključak sledi i primenom odredbe člana 200 Sudskog poslovnika,⁹⁴ odnosno pri uočenom odstupanju od usvojene prakse u radu i svih drugih sudova. Umesto nadležnosti Opšte sednice VKS, ovde je konačna nadležnost u pokušaju usaglašavanja na sednici svih sudija konkretnog suda, ali ako veće i dalje ostane pri svojoj odluci u normativi nije ponuđeno rešenje.⁹⁵ Oba navedena načina usaglašavanja regulisana poslovnici podrazumevaju, pri tome, i prilično komplikovanu proceduru.⁹⁶ Izlaz iz problema nije jednostavan, s obzirom na navedeni ustavni princip sudijske samostalnosti. Ipak, ujednačavanje sudske prakse metodama "van suđenja", odnosno izvan postupanja po pravnim lekovima, po oceni ESLJP je prihvatljiv mehanizam.⁹⁷

Sve odluke VKS donesene na osnovu odredbe člana 30 stav 1 ZUS, odnosno u postupku po vanrednim pravnim lekovima i drugim stvarima određenim zakonom objavljuju se na veb-stranici suda, a odluke bitne za praksu sudova i pravna shvatanja utvrđena na sednicama odeljenja VKS objavljuju se u posebnoj zbirci, što je od posebnog značaja za informisanje nižestepenih sudova o praksi najviše sudske instance i važna pretpostavka ujednačavanju sudske prakse. Pri

⁹³ D. Milojević, S. Andrejević, *Sudska vlast*, Ujednačavanje sudske prakse, str. 16.

⁹⁴ Sudski poslovnik, "Službeni glasnik RS", br. 110/2009, 70/2011, 19/2012, 89/2013, 96/2015, 104/2015, 113/2015 - ispr., 39/2016, 56/2016 i 77/2016.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ Videti M. Knežević, *Unapređenje efikasnosti*, str. 6. uz kritiku koncepta nadležnosti VKS "van suđenja" u vidu zauzimanja pravnih stavova, kao neustavnog i koncepta protivnog suštini načela sudske nezavisnosti, podeli vlasti i ulozi sudova, posebno nezavisnosti koja treba da znači i da sudija ne može biti vezan stavom koji zauzimaju tela u sudu, str. 23-36.

⁹⁷ Tako u slučaju *Cupara protiv Srbije*, § 36.

tome, neophodno je postići potpunu ažurnost, ali je, takođe, bitno i da se usvoji jedinstven kriterijum po kome će se odluke, kao i pravna shvatanja, unositi u baze, odnosno da baze budu lake za pretraživanje. Ukazuje se, takođe, i na neophodnost da same odluke budu dobro napisane i da imaju strukturu koja omogućava lako uočavanje pravnih pitanja kojih se tiču i argumentacije na osnovu koje je sudija doneo odluku.⁹⁸ Ovaj uslov upućuje, dalje, na neophodan visok stepen stručnosti i osposobljenosti sudija, odnosno kvalitet osnovnog pravničkog obrazovanja, visok nivo znanja na svim stepenima koje izbor za sudiju zahteva, ali i dalje, kontinuirano usvaršavanje tokom karijere. U tom smislu je od značaja i specijalizacija za određene vrste pravnih stvari i kontinuirana edukacija.

U kontekstu omogućavanja praćenja sudske prakse, a u uslovima kada jedinstvena baza u Republici Srbiji još uvek nije uspostavljena, od značaja je rad tzv. odeljenja sudske prakse koja postoje u svim sudovima republičkog ranga i apelacionim sudovima, a mogu postojati u sudovima sa većim brojem sudija.⁹⁹ Ona prate i proučavaju praksu domaćih i međunarodnih sudova i obaveštavaju sudije, sudijske pomoćnike i sudijske pripravnike "o pravnim shvatanjima sudova". U sudovima se vodi opšti registar pravnih shvatanja u koji se "u sažetom obliku unose pravni stavovi izraženi u odlukama suda u pojedinim predmetima ili primljenih od višeg suda, a koji su od značaja za sudsku praksu" (član 28 stav 1 Sudskog poslovnika), a vodi se i poseban registar "u koji se unose pravna shvatanja usvojena na sednici svih sudija, sednicama odeljenja, savetovanjima i radnim sastancima sudija" (član 28 stav 2). Oba registra vode se odvojeno za svaku granu sudskog rada hronološkim redom, mogu se objavljivati u posebnim zbirka ili na internet stranici suda, posebno se vode registri za: odluke VKS, odluke Ustavnog suda, odluke ESLJP, odluke međunarodnih institucija koje štite ljudska prava, odluke apelacionih sudova, odluke viših sudova, pravne stavove i zaključke (član 28 stav 4). Svakako da bi obaveza objavljivanja, a ne samo mogućnost, bila adekvatnija potrebi ujednačavanja prakse, ali se tada otvara problem finansijskih sredstava koja su za to neophodna što je ograničavajući faktor. Inače, pravni stavovi koji se u sudovima unose u registre dostavljaju se VKS za potrebe pravosudnog informacionog sistema RS (član 28 stav 5).

⁹⁸ Ujednačavanje sudske prakse, Uvod, str. 9.

⁹⁹ Videti Sudski poslovnik, član 27.

Aktivnost VKS pojačana je poslednjih godina u cilju uspostavljanja mehanizama ujednačavanja sudske prakse, a usvojeni Plan aktivnosti¹⁰⁰ odnosi se i na vertikalno i na horizontalno ujednačavanje. Za VKS se pored postupanja po vanrednim pravnim sredstvima, predviđa zauzimanje pravnih shvatanja kada postoje "duboke i dugoročne razlike u sudskoj praksi kao sistemski poremećaj, koji je doveo do kršenja prava na pravnu sigurnost ili podriva poverenje javnosti u pravosudni sistem." Takođe, predviđeno je i objavljivanje odluka u tzv. repetitivnim predmetima, kao i utvrđenih sentenci, posebno za predmete o kojima su se izjašnjavala sudska odeljenja zbog usvajanja posebne (izuzetne) revizije ili u kojima je ponovo odlučivano zbog odluka Ustavnog suda ili ESLJP.¹⁰¹ Dalje, Upravni i Prekršajni apelacioni sud imaju različite zadatke prema ovom Planu, od kojih su najznačajniji: objavljivanje odluka na veb-stranici i u periodičnim biltenima, omogućavanje horizontalne razmene odluka između sudija, preko odeljenja sudske prakse, usaglašavanje rada veća i obaveštavanje VKS o spornim pravnim pitanjima. Privredni apelacioni sud ima i dodatne obeveze: donošenje godišnjih programa aktivnosti radi ujednačavanja sudske prakse, sa kojima moraju biti upoznati VKS i područni privredni sudovi, i organizacija godišnjih savetovanja radi jedinstvene primene zakona i uz učešće VKS, posvećena spornim pravnim pitanjima. Uz to, prema odredbi člana 25 ZUS postoje sednice svih sudija u ovim sudovima čija je nadležnost upravo da utvrđuju i pravne stavove radi jedinstvene primene zakona iz njihove nadležnosti.

Posebnu pažnju Plan posvećuje ujednačavanju sudske prakse aktivnostima apelacionih sudova, što je razumljivo, s obzirom na različitost pravnih oblasti na koje se prostire njihova nadležnost, odnosno postojanje različitih odeljenja. Naime, prema ZUR (član 24), apelacioni sudovi "održavaju" zajedničke sednice odeljenja unutar pojedinih apelacionih sudova kada je za razmatranje pravnog pitanja potrebna saradnja najmanje dva odeljenja i obaveštavaju VKS o spornim pitanjima od značaja za funkcionisanje sudova, ali i ujednačavanje sudske prakse. Planom je, pak, predviđeno održavanje sednica svih apelacionih sudova u širem i užem sastavu. Prve bi činile sve sudije sva četiri apelaciona suda koje sude u istoj pravnoj oblasti (materiji), a za druge bi se vršilo delegiranje sudija i njihov rad bi uredio Sudski poslovnik. Zaključci ovih sednica podložni su proceni koju vrši

¹⁰⁰ Plan aktivnosti VKS radi ujednačavanja sudske prakse (u daljem tekstu: Plan), od 01.04.2014. godine, dostupno na: <http://www.ok.sud.rs/>, 18.01.2018.

¹⁰¹ Obe mogućnosti ZPP-om su predviđene kao razlog za podnošenje predloga za ponavljanje postupka, član 426 tačke 11 i 12, pri čemu nema ni ograničenja za stranku tzv. objektivnim rokom.

VKS. Ukoliko budu prihvaćeni, objavljuju se, ukoliko, pak, ne, to znači da će VKS suditi drugačije u konkretnom slučaju, odnosno utvrditi pravno shvatanje i objaviti ga kako bi niži sudovi bili upoznati sa njegovim stavom. U cilju realizacije Plana VKS zaključen je i Sporazum predsednika apelacionih sudova sa nizom uputstava koja se odnose na rad zajedničke sednice apelacionih sudova u užem sastavu na kojoj se zauzima stav o spornim pravnim pitanjima koja su utvrđena na sednicama sudskih odeljenja pojedinih apelacionih sudova.

Pažnja je posvećena načinu na koji se u proces ujednačavanja uključuju privredni, viši i osnovni sudovi - preko zajedničkih sastanaka delegacija viših i apelacionih sudova, npr., koji kandiduju sporna pitanja o kojima konačnu reč daje VKS. Osnovni sudovi postaju odgovorni za usaglašavanje sudske prakse u materiji izvršenja, preko godišnjeg sastanka koji inicira VKS i koji anketom određuje listu spornih pravnih pitanja, zatim određuje sud odgovoran za pisanje referata o tim pitanjima, i, konačno Građansko odeljenje VKS se o njima izjašnjava, odnosno zauzima stav.

Plan, dalje, predviđa i horizontalnu i vertikalnu razmenu sudskih odluka između sudova kroz informacioni sistem za čije uspostavljanje je neophodna pretpostavka uvođenje programa za automatsko vođenje predmeta. Predviđeno je uspostavljanje čak devet različitih registara sudskih odluka: ESLJP, međunarodnih tela za zaštitu ljudskih prava, ustavnog suda, međunarodnih tela koja nadziru primenu Haških konvencija, VKS, apelacionih sudova, viših sudova, odluka bilo kog suda koji je primenio neki međunarodni instrument i sve odluke razvrstane po granama prava. Pretpostavka je izrada jedinstvene nomenklature zakonskih instituta za pretragu.

I letimičnim pregledom aktivnosti sudova, posebno VKS, apelacionih sudova opšte nadležnosti, Privrednog apelacionog i drugih, može se konstatovati da se ujednačavanju sudske prakse poslednjih nekoliko godina poklanja sve veća pažnja. Objavljeni stavovi VKS povodom spornih pravnih pitanja, stavovi apelacionih sudova sa zajedničkih sednica, ali i veliki broj odgovora na pitanja područnih sudova, koji su dostupni na sajtovima sudova, posebno sajtu VKS, brojna savetovanja sudija koja kao temu imaju i razjašnjenja nejasnih odredaba zakona i drugih opših pravnih akata, zauzimanje jedinstvenog stava o tome, razjašnjenje novih instituta u pravnom poretku, itd. govore, takođe, u prilog nastojanju da se ovaj cilj postigne u najvećoj meri.

5. Rezime

Očigledna je potreba da se ujednačenom sudskom praksom obezbedi pravna sigurnost, odnosno pravna izvesnost, ali i zakonitost i jednakost građana pred zakonom. I letimičan pregled mehanizama koje naše pravo poznaje, a koji imaju za cilj ujednačavanje sudske prakse i jedinstveno tumačenje prava ukazuje na zaključak o brojnosti takvih mehanizama što bi moglo da znači i da je na normativnom planu dosta učinjeno. Ipak, okolnost da na postojanje problema ujednačavanja ukazuju i odluke ESLJP, ali i okolnost da se VKS i sudovi višeg stepena (žalbeni), posebno apelacioni, na različite načine intenzivno bave ovim problemom, ukazuje da postojeći mehanizmi nisu delotvorni ili, možda je bolje reći nisu u dovoljnoj meri primenjeni. Stoga bi neke od njih svakako trebalo preciznije normirati. Ne pledirajući za uvođenje sudske prakse kao novog, netradicionalnog izvora prava u naš pravni sistem koji baštini evrokontinentalnu tradiciju, viši stepen ujednačavanja se, svakako, mora obezbediti. Čini nam se da je to moguće i bez navedene, radikalne izmene, čvršćim mehanizmima horizontalnog i vertikalnog ujednačavanja. U oba slučaja brojne su pretpostavke koje moraju biti ispunjene, od onih tehničkih, kakvo je npr., automatsko praćenje predmeta, jedinstven informacioni sistem, kvalifikovanost korisnika i sl., do suštinskih koji se mogu svesti na dva - pojačana uloga VKS u procesu ujednačavanja kako kroz sistem vanrednih pravnih lekova, tako i kroz posebne postupke zauzimanja stavova o spornim pitanjima primene prava. Pri tome sudska nezavisnost i samostalnost moraju biti očuvane.

Dusica Palačković, PhD¹⁰²

Harmonization of court practice - attitudes of the European Court of Human Rights and the situation in Serbia

Summary

There is an obvious need for the harmonization of court practice that will provide legal security, that is legal certainty, as well as legality and equality of citizens

¹⁰² Full Professor University of Kragujevac Faculty of Law.

under the law. Even a glance at the mechanisms known to our legal system which are used for the harmonization of court practice and unique interpretation of law lead us to conclude that there are many of such mechanisms, meaning that a lot of efforts have been invested in normative sphere. However, the decisions of the European Court of Human Rights point to the fact that there are some problems in this field. Also, a number of cases brought before the Supreme Court of Cassation and other courts of second instance (appellate courts) suggest that the existing mechanisms are not efficient, or, better to say, not applicable to the full extent. Therefore, some of these mechanism need to be more precisely regulated. Not suggesting that we should introduce the court practice as a new, non-traditional, source of law in our legal system (which upholds European continental tradition), a higher level of harmonization is definitely something that must be secured. This seems to be possible to execute without radical changes, just by introducing a more firm mechanism of horizontal and vertical harmonization. In both cases there is a number of prerequisites that need to be met, from technical ones, such as an automatic procedure of tracking cases, a unique information system, better skilled staff, up to substantial prerequisites, the most important being: stronger role of the Supreme Court of Cassation in the harmonization process through a system of additional remedial measures, as well as through special procedures of issuing opinion in relation to disputable cases referring to applicable law. Judicial independence and autonomy must be maintain in any case.

Keywords: harmonization of court practice, criteria of European Court of Human Rights, harmonization mechanism in the Republic of Serbia.

NADLEŽNOSTI EVROPSKE UNIJE NAD STRANIM DIREKTNIM INVESTICIJAMA PREMA LISABONSKOM SPORAZUMU

Apstrakt

Stupanjem na snagu Lisabonskog sporazuma počela je nova era u pogledu regulisanja oblasti stranih investicija u Evropskoj uniji (EU). Strane direktne investicije su prvi put jasno sadržane u pravu Evropske unije, svrstane pod isključivu nadležnost EU kao deo zajedničke trgovinske politike. Nova podela nadležnosti između država članica i EU nastala je sa namerom da se stvori jaka osnova za spoljnotrgovinske odnose EU u cilju poboljšanja njene uloge u procesu donošenja međunarodnih investicionih pravila. Lisabonskim sporazumom se u značajnoj meri proširuju ciljevi i principi zajedničke trgovinske politike i uvode bitne institucionalne i materijalno-pravne promene u oblasti spoljne politike EU. Centralne reforme u pogledu institucija tiču se donošenja odluka u Evropskom savetu i ojačane uloge Evropskog parlamenta. Na terenu njene isključive nadležnosti u pogledu donošenja zakonodavstva i usvajanja pravno obavezujućih akata, EU vodi pregovore i zaključuje investicione sporazume sa trećim državama što podrazumeva i nastanak novih modela sporazuma kojima se, za razliku od postojećih bilateralnih investicionih sporazuma (BIT), pitanje stranih investicija uređuje na jedinstven i sveobuhvatan način.

* Doktorand; asistent na Državnom univerzitetu u Novom Pazaru; sugljanin@np.ac.rs. Rad primljen 08.11.2017, a prihvaćen za štampanje 25.12.2017.

Ključne reči: Lisabonski sporazum, zajednička trgovinska politika, isključiva nadležnost EU, strane direktne investicije, investicioni sporazumi, BIT model.

1. Reforma zajedničke trgovinske politike Evropske unije

Zajednička trgovinska politika (*The EU Common Commercial Policy - CCP*) predstavlja spoljašnje lice jedinstvenog tržišta EU koje se zasniva na četiri slobode – slobodi kretanja ljudi, robe, usluga i kapitala. U suštini, zajednička trgovinska politika podrazumeva usklađenost trgovinskih politika država članica ali je u isključivoj nadležnosti EU i sprovodi se od strane njenih nadnacionalnih institucija. Stvaranje takve sveobuhvatne i jedinstvene politike počelo je sa nastankom zajedničkog tržišta i osnivanjem Evropske zajednice 1957. godine i nastavlja se kontinuiranim radom na tom polju.

Zajednička trgovinska politika predstavlja najznačajniji deo sveukupnih spoljnih odnosa Evropske unije (EU) na terenu. Evropska unija je jedan od glavnih aktera u multilateralnom trgovinskom sistemu kao i u pogledu bilateralnih i regionalnih sporazuma širom sveta. Najveće promene na polju zajedničke trgovinske politike učinjene su donošenjem Lisabonskog sporazuma (Ugovor o funkcionisanju Evropske unije – UFEU)¹ koji je stupio na snagu 1. decembra 2009, dve godine nakon što je potpisan. U članu 3. UFEU sadržano je pravo isključive nadležnosti EU, između ostalog, u vođenju zajedničke trgovinske politike. Kao centralni subjekt u spoljnotrgovinskoj politici, u odnosu na prethodni period kada je važilo pravilo podeljene nadležnosti u ovoj oblasti gde su glavni nosioci bili države članice, javlja se Evropska unija kao takva. Odredbe o sprovođenju spoljnotrgovinske politike EU sadržane su i u članovima 206. i 207. UFEU, koji su zamenili članove 131. i 133. Ugovora o Evropskoj zajednici. Takođe, značajne odredbe se nalaze u Odeljku V (članovi 216, 219, 220, 221. UFEU) koje se odnose na zaključivanje sporazuma i odnose sa trećim državama i međunarodnim organizacijama.

Lisabonskim sporazumom se u značajnoj meri proširuju ciljevi i principi zajedničke trgovinske politike EU, postavljajući ih u širi okvir ciljeva i principa opšte spoljne politike EU. Zajednička trgovinska politika je predmet dva nivoa principa i ciljeva:² posebni politički ciljevi sadržani u članu 206. UFEU i smatraju

¹ Treaty on the Functioning of the European Union – consolidated version, Office Journal of the European Union, C 326/01, 2012, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>, 20.9.2017.

² M. Krajewski, *The Reform of the Common Commercial Policy*, European Union Law after the Treaty of Lisbon, A. Biondi & P. Eeckhout, 2010, 4,

se "unutrašnjim" nivoom ciljeva, i opšti principi i ciljevi spoljne politike EU sadržani u članu 21. Ugovora o Evropskoj uniji (UEU), koji se primenjuju na zajedničku trgovinsku politiku preporukom sadržanom u članu 205, kao i članu 207. UFEU. Prema članu 206. UFEU, nastavlja se harmonizovani razvoj svetske trgovine, postepeno ukidanje restrikcija u međunarodnoj trgovini, u pogledu stranih direktnih investicija kao i smanjenje carina i drugih dažbina. Ukidanje ograničenja na stranim direktnim investicijama (SDI) kao budući cilj EU predstavlja proširenje okvira zajedničke trgovinske politike.

Zajednička trgovinska politika EU temelji se na jedinstvenim principima i obuhvata, između ostalog, trgovinske sporazume koji se odnose na trgovinu robom i uslugama, trgovinske aspekte prava intelektualne svojine i strane direktne investicije. U članu 207. UFEU, pored navedenog, sadržana je obaveza vođenja zajedničke trgovinske politike u skladu sa principima i ciljevima spoljne politike EU, što je potvrđeno članom 205. UFEU. Značajno je pomenuti da u pogledu ova dva nivoa ciljeva ne postoji hijerarhija i svi ciljevi su od jednakog značaja za zajedničku trgovinsku politiku EU.³

Institucionalne reforme. U Lisabonskom sporazumu sadržane su značajne institucionalne i materijalne promene na polju spoljne politike EU. Centralne reforme u zajedničkoj trgovinskoj politici u pogledu institucija tiču se donošenja odluka u Evropskom savetu i ojačane uloge Evropskog parlamenta.

Prema članu 207(4) UFEU, Evropski savet odlučuje o pregovaranju i zaključivanju međunarodnih sporazuma kvalifikovanom većinom. Ovo pravilo je postojalo i pre Lisabonskog sporazuma. Međutim, postoje izuzeci od ovog pravila. U pogledu pregovaranja i zaključivanja sporazuma koji se tiču trgovine uslugama, trgovinskih aspekata intelektualne svojine i stranih direktnih investicija zahteva se jednoglasnost, ako takvi sporazumi sadrže odredbe koje zahtevaju jednoglasnost kod donošenja unutrašnjih pravila u istim oblastima. Ova odredba je zasnovana na principu paralelizma kod odlučivanja Saveta: pregovaranje i zaključivanje međunarodnih sporazuma treba biti regulisano na isti način kao i unutrašnje zakonodavstvo istog sadržaja. Na ovaj način se reflektuje osetljivost pitanja usluga i stranih direktnih investicija za nacionalno zakonodavstvo i pokazuje da su države članice bile protiv gubljenja kontrole nad međunarodnim sporazumima iz ove oblasti.⁴ Ipak, jednoglasnost u odlučivanju

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201012/20101207ATT07788/20101207ATT07788EN.pdf>, 17.9.2017.

³ Isto.

⁴ Isto, 23.

Evropskog saveta u pogledu usluga i SDI je potrebna jedino ako je i konkretnu unutrašnju legislativu neophodno usvojiti jednoglasno pred Savetom. Ako Savet može usvojiti takve zakonodavne akte kvalifikovanom većinom, na isti način može zaključiti i međunarodni sporazum.

Lisabonskim sporazumom značajno je poboljšana uloga Evropskog parlamenta u procesu odlučivanja u oblasti zajedničke trgovinske politike. Promena se ogleda u procesu pregovaranja, zaključivanja i implementacije međunarodnih trgovinskih sporazuma kao i kod autonomnih mera u trgovinskoj politici. Predlog za otpočinjanje pregovora daje Evropska komisija u vidu preporuke Savetu, koji nakon toga daje ovlašćenje Komisiji da vodi pregovore. Kada je reč o zaključivanju međunarodnih trgovinskih sporazuma, član 207(3) UFEU upućuje na opšte pravilo koje je sadržano u članu 218. UFEU, prema kojem međunarodni trgovinski sporazumi mogu biti zaključeni samo ako je prethodno dobijena saglasnost Parlamenta. Takođe, postoji i obaveza redovnog obaveštavanja Parlamenta tokom procesa pregovaranja. U suštini, Parlament ima moć saodlučivanja sa Savetom u domenu zakonske regulative trgovinske i investicione politike EU i ogleda se u prihvatanju i usvajanju regulative koju je predložila Komisija.

2. Isključiva nadležnost Evropske unije na polju zajedničke trgovinske politike

Kada je reč o nadležnostima, značajno je navesti da postoje nadležnosti koje su jasno definisane i izražene kroz odredbe zakonodavstva ali i one koje se podrazumevaju a proizlaze iz postojećih principa i eksplicitnih nadležnosti. U pogledu ovlašćenja koja su jasno izražena, primarno zakonodavstvo EU ih određuje kao isključivu nadležnost EU. Na primer, odredbe o razvoju i ekonomskoj, finansijskoj, tehničkoj kooperaciji imaju neisključivi karakter, kojima je ustanovljena podeljena nadležnost između EU i država članica. Međutim, u drugim slučajevima, kao što je zajednička trgovinska politika, Evropski sud pravde je ustanovio isključivi karakter nadležnosti EU i afirmisao je kao *a priori* isključivost, pošto su države članice bile sprečene da preduzimaju bilo kakve aktivnosti na polju zajedničke trgovinske politike, čak i u pogledu onih oblasti u kojima EU još uvek nije preuzela nikakvu aktivnost.⁵

Razjašnjavajući prirodu isključive nadležnosti EU, Lisabonskim sporazumom se, u članu 3, ukazuje na prirodu nadležnosti EU u svakoj oblasti. Ono što je relevantno za ovaj rad jeste isključiva nadležnost EU na polju zajedničke

⁵ A. Dimopoulos, *EU Foreign Investment Law*, New York, 2011, 71.

trgovinske politike.⁶ Takođe, isključiva nadležnost EU podrazumeva i zaključivanje međunarodnih sporazuma, kada je zaključivanje predviđeno zakonodavnim aktom Unije, kada je takav sporazum potreban kako bi se Uniji omogućilo vršenje unutrašnje nadležnosti ili u meri u kojoj bi zaključivanje takvog sporazuma moglo uticati na zajednička pravila ili izmeniti njihov obim.⁷ Samo EU može donositi i usvajati pravno obavezujuće akte dok države članice to mogu činiti samo kada dobiju ovlašćenje od strane EU ili u cilju implementacije akata EU.⁸ Još jedna odredba Lisabonskog sporazuma ide u prilog isključive nadležnosti EU, u kojoj je sadržano pravo EU da zaključuje međunarodne sporazume kada je zaključivanje takvih sporazuma potrebno radi postizanja, u okvirima politike EU, jednog od ciljeva iz tih sporazuma, ako je predviđeno pravno obavezujućim aktom EU ili može uticati na zajednička pravila ili njihov domašaj.⁹

Ove odredbe su odraz evolucije doktrine tzv. "podrazumevane nadležnosti" Evropskog suda pravde, zasnovane na Mišljenjima i Presudama Suda.¹⁰ Prema ovoj doktrini, Evropska unija ne uživa samo u nadležnosti koja je eksplicitno poverena sporazumom već i u podrazumevanoj (implicitnoj) nadležnosti koja proizlazi iz unutrašnjih nadležnosti Unije, a vrši se u situacijama kada je potrebno ostvariti neki od ciljeva EU koji su sadržani u zakonodavstvu Unije.¹¹ Ovakvom raspodelom nadležnosti kodifikovana je praksa Evropskog suda pravde koji se u svom radu držao stava da države članice nemaju potrebnu moć da zaključuju međunarodne sporazume i samostalno uređuju zakonodavstvo u oblasti zajedničke trgovinske politike.¹²

Kada je reč o području primene isključive nadležnosti EU od posebnog značaja je član 207(1) UFEU u kome je sadržano da se zajednička trgovinska politika, između ostalog, zasniva na zaključivanju trgovinskih sporazuma vezanih za promet robom i uslugama, trgovinske aspekte intelektualne svojine kao i sporazuma iz oblasti stranih direktnih investicija (tzv. investicioni sporazumi).

⁶ UFEU, član 3 (1)(e).

⁷ *Isto*, član 3(2).

⁸ *Isto*, član 2(1).

⁹ *Isto*, član 216(1).

¹⁰ Vid. A. Dimopoulos, *n. delo*, 70; M. Krajewski, *n. delo*, 12.

¹¹ A. Dimopoulos, *n. delo*, 71.

¹² M. Krajewski, *n. delo*, 11.

Dalje, to podrazumeva kako vođenje pregovora i zaključivanje sporazuma (spoljna nadležnost) tako i implementaciju istih (unutrašnja nadležnost).¹³

2.1. Strane direktne investicije kao deo zajedničke trgovinske politike

Stupanjem na snagu Lisabonskog sporazuma započeta je nova era u pogledu regulisanja oblasti međunarodnih investicionih sporazuma u EU i van nje. Strane direktne investicije su prvi put jasno sadržane u pravu EU, svrstane pod isključivu nadležnost EU kao deo zajedničke trgovinske politike. Na terenu njene isključive nadležnosti, samo EU može donositi zakonodavstvo i usvajati pravno obavezujuće akte, dok države članice to mogu činiti samo ako su za to ovlašćene od strane EU ili u slučaju implementacije akata EU.¹⁴ Nova podela nadležnosti nastala je sa namerom da se stvori jaka osnova za spoljnotrgovinske odnose EU i u cilju poboljšanja njene uloge u procesu donošenja međunarodnih investicionih pravila.¹⁵

Strane direktne investicije, u suštini, podrazumevaju bilo koje strano, prekogranično ulaganje koje ima za cilj uspostavljanje trajne i direktne veze sa preduzećem u koje se ulaže da bi se vršila poslovna aktivnost. Pored stranih direktnih investicija, postoje i investicije kod kojih investitor nema interes za upravljanjem i kontrolom privrednog društva već je fokusiran na ostvarivanje profita koji nastaje kao rezultat kupovine akcija. Ovakva vrsta investicija, koje su često kratkoročne i ponekad diskutabilne prirode, uobičajeno se zovu "portfolio" investicije.¹⁶

Definicija stranih direktnih investicija nije sadržana ni u Lisabonskom sporazumu iako su izričito navedene u okvirima isključive nadležnosti EU. Međutim, u dokumentima EU uzima se kao značajno određenje Evropskog suda pravde koji termin SDI zasniva na tri kriterijuma: dugotrajno ulaganje (postojanje trajnog interesa), učešće u osnivačkom kapitalu privrednog društva sa minimum

¹³ Isto, 13.

¹⁴ UFEU, član 2(1).

¹⁵ C. Titi, International Investment Law and the European Union: Towards a New Generation of International Investment Agreements, *The European Journal of International Law*, Vol. 26 No. 3, 2015, 641.

¹⁶ Evropski sud pravde u jednoj svojoj presudi definiše portfolio investicije kao "kupovinu akcija na tržištu kapitala sa jedinom namerom finansijskog ulaganja bez učešća u upravljanju i kontroli privrednog društva". Vid. European Commission, Towards a Comprehensive European International Investment Policy, Communication COM(2010), 343 final, footnote 6, 2, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2010:0343:FIN>, 17.9.2017.

10% udela i postojanje kontrole nad upravljanjem privrednog društva.¹⁷ Ovakvo određenje SDI je u skladu sa definicijama Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), koje strane direktne investicije određuju kao prekograničnu investiciju rezidenta iz države izvoznice kapitala koji ima cilj da uspostavi trajni interes u preduzeću koje je predmet investicije a rezident je u državi uvoznice kapitala.¹⁸

Stavljanjem SDI u okvire isključive nadležnosti EU, pored negodovanja država članica zbog gubljenja moći na tom polju, javila su se određena pitanja i problemi u praksi. Decidno unošenje SDI u član 207. UFEU pokrenulo je pitanje nadležnosti nad ostalim vrstama investicija, konkretno, nad portfolio investicijama. Prema ovakvoj raspodeli nadležnosti, EU ima isključivu nadležnost nad SDI dok portfolio investicije ostaju u okvirima nadležnosti država članica a kao posledica toga javljaju se sporazumi za koje nije najjasnije u kojoj formi će biti zaključeni. Gledano u praksi, u ovakvim slučajevima je potrebno da investicioni sporazumi koji pokrivaju obe vrste investicija budu zaključeni kao mešoviti sporazumi.¹⁹

Postoje razni stavovi i mišljenja po ovom pitanju. S jedne strane, pozivajući se na izričito navođenje SDI u članu 207. UFEU kao jedne od vrsta stranih investicija, zauzima se stav da je EU isključivo nadležna samo za SDI dok ostale vrste investicija ostaju u domenu nadležnosti država članica.²⁰ S druge strane, vodile su se rasprave o mogućnosti da EU ima podrazumevane (izvedene) nadležnosti nad portfolio investicijama zasnovane na odredbama o slobodnom kretanju kapitala (članovi 63-66. UFEU). Član 216(1) UFEU sadrži osnov primene "podrazumevane" nadležnosti koja se vrši u slučajevima kada je neophodno postići neki od ciljeva EU. Samim tim što postoji lista opštih ciljeva EU širi se i područje primene podrazumevane nadležnosti. U tom slučaju, Evropska unija je nadležna, *de facto*, za sve vrste stranih investicija, što potvrđuje i tumačenje takve raspodele nadležnosti od strane Evropskog suda pravde u konačnoj presudi.²¹

¹⁷ Vid. European Parliament, Resolution on the future European international investment policy, 2010/2203(INI), *Office Journal of the European Union*, C 296 E/34, tačka D, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52011IP0141>, 17.9.2017.

¹⁸Vid. OECD Benchmark Definition of FDI, 2008, 22. <http://www.oecd.org/daff/inv/investmentstatisticsandanalysis/40193734.pdf>; IMF Committee on Balance of payments statistics and OECD workshop on International Investment Statistics, Direct Investment Technical expert group, Definition of foreign direct investment (FDI) terms, 2004, <https://www.imf.org/External/NP/sta/bop/pdf/diteg20.pdf>, 25.9.2017.

¹⁹ M. Krajewski, *n. delo*, 17.

²⁰ *Isto*, 16.

²¹ A. Dimopoulos, *n. delo*, 69.

Davanjem šireg obima propisima o stranim investicijama, koji pokrivaju ne samo SDI nego i portfolio investicije kao i investicije u formi koncesionih ugovora, mnoge odredbe Osnivačkih ugovora sadrže pravni osnov za donošenje autonomnog prava kao i zaključivanje međunarodnih sporazuma vezanih za različite aspekte stranih investicija.²²

Drugo značajno pitanje koje se javilo kao posledica nove raspodele nadležnosti između EU i država članica je pitanje područja primene nadležnosti u pogledu stranih direktnih investicija u materijalnom smislu. Jedan od osnovnih ciljeva EU je liberalizacija trgovine koja se manifestuje i kroz SDI. Osnov realizacije je donošenje zakonodavstva kojim se uređuju trgovinski odnosi unutar i van Evropske unije, konkretno oblast investicionog prava. Normiranje međunarodnog investicionog prava bilo je u nadležnosti EU i pre donošenja Lisabonskog sporazuma. Ona se bavila stvaranjem povoljnih uslova na tržištu u cilju privlačenja stranih investicija dok je nadležnost nad uređivanjem odnosa nakon ulaganja, u pogledu pružanja zaštite investitoru i investicijama, bila u rukama država članica. Svaka država je na svom nivou pružala određeni stepen sigurnosti i zaštite koji je bio ustanovljen njenim zakonodavstvom. Stavljanjem stranih direktnih investicija kao i prava zaključivanja investicionih sporazuma pod isključivu nadležnost EU postalo je diskutabilno u čijoj je nadležnosti pitanje zaštite investicija. Samim tim što države članice više nemaju nadležnost da vode pregovore i zaključuju sporazume prihvata se šire tumačenje i pretpostavka da je članom 207. UFEU pokriveno kako pitanje liberalizacije tako i pitanje zaštite stranih direktnih investicija.²³

2.2. Zaključivanje međunarodnih investicionih sporazuma - prelazak sa BIT na novi model

Stupanjem na snagu Lisabonskog sporazuma kojim je Evropskoj uniji poverena isključiva nadležnost nad zaključivanjem sporazuma iz oblasti stranih direktnih investicija, stvara se novi odnos između EU i država članica u pogledu spoljnotrgovinske politike, konkretno, trgovinske saradnje sa trećim državama. Novim pristupom uređivanju ovih odnosa teži se poboljšanju investicionog prava na taj način što se pitanje zaštite investicija pokriva kako sa materijalnog tako i sa procesnog aspekta. Time dobijamo novi model međunarodnih investicionih sporazuma (*EU International Investment Agreements* – EU IIA) koji zamenjuju "stare" bilateralne investicione sporazume (*Bilateral Investment Treaty* – BIT) država članica.

²² Isto, 71.

²³ M. Krajewski, *n. delo*, 17.

Iako je usvojen novi model međunarodnih investicionih sporazuma, značaj i funkcija bilateralnih investicionih sporazuma se ne može sporiti. To potvrđuje veliki broj zaključenih BITova od strane država članica sa trećim državama kao najbolji odraz investicione politike u poslednjih pedesetak godina. Prvi BIT je zaključen 1959. godine između Nemačke i Pakistana da bi nakon toga mnoge države širom sveta sledile tu praksu.²⁴ Bilateralni investicioni sporazumi obezbeđivali su dobre uslove za obe ugovorne strane. Države članice su kroz BITove uspevale da obezbede posebne garancije za svoje investitore u državama prijema kapitala kao i za investicije iz trećih država u državama članicama, na primer zaštita u slučaju nefer i diskriminatornog tretmana ili garancije brze, adekvatne i efikasnije kompenzacije u slučaju eksproprijacije.²⁵ Obezbeđivanjem pomenutih oblika zaštite investicija izgrađuje se poverenje u državu, obezbeđuje se pravna sigurnost koja je potrebna da bi došlo do ulaganja. U suštini, ovakvi sporazumi predstavljali su dobar način promocije i privlačenja investicija.

Upravo značaj BITova i njihova uspešna realizacija bila je razlog negodovanja država članica prilikom nove raspodele nadležnosti između njih i EU u oblasti SDI, tačnije u pogledu nadležnosti nad zaključivanjem investicionih sporazuma. Države su se branile argumentima isprobanog i dokazanog BIT modela kroz upotrebu termina "najbolja praksa" (*best practice*) i "zlatni standard" (*gold standard*).²⁶ U prilog tome govori podatak da su države članice potpisnice blizu 1200 BITova, što je malo manje od polovine ukupnog broja zaključenih BITova širom sveta a to ih čini i prvima na listi država koje ulažu i u koje se ulaže (uvoz i izvoz SDI).²⁷ Jači argument za efikasnost BIT modela od navedenih činjenica nije potrebno tražiti. Protok SDI širom sveta porastao je, pored ostalih faktora, i usled zaključivanja BITova koji se uzimaju kao značajan faktor upravo zbog garancija koje se pružaju investitorima i njihovim investicijama.

²⁴ O nastanku i razvoju investicionih sporazuma kroz istoriju Međunarodnog investicionog prava vid. R. Dolzer, C. Schreuer, *Principles of International Investment Law*, New York, 2012, 6.

²⁵ European Commission, COM 2010, 5.

²⁶ C. Titi, *n. delo*, 640.

²⁷ Od ukupno 3196 IIA, 2857 čine BITovi zaključeni širom sveta, od kojih je malo manje od polovine zaključeno od strane država članica EU. Vid. N. Lavranos, In Defence of Member States BITs Gold Standard: The Regulation 1219/2012 Establishing a Transitional Regime for Existing Extra-EU BITs - a Member State's Perspective, *Transnational Dispute Management*, Vol 10, Issue 3, 2013; T. Fritz, International Investment Agreements under Scrutiny, *Bilateral Investment Treaties, EU Investment Policy and International Development*, 2015/2, <http://www.s2bnetwork.org/wp-content/uploads/2015/03/IAs-report-Feb-2015-2.pdf>, 25.9.2017; UNCTAD World Investment Report, Global Value Chains: Investment and Trade for Development, 2013, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf, 18.9.2017.

Uzimajući u obzir postojeće podatke i argumente, države članice su insistirale na očuvanju BIT modela. Ipak, bilo je nedostataka odnosno razloga zbog kojih se pristupilo donošenju novog modela investicionog sporazuma. BIT modelom se pristupalo pitanju zaštite SDI samo sa jednog aspekta, tj. ugovorne strane su regulisale pitanje zaštite investicija nakon unošenja SDI dok je pitanje uređivanja uslova na tržištu kao preuslova za ulaganje bilo u okvirima nadležnosti EU. U cilju regulisanja posebno značajnog pitanja kao što je pitanje zaštite investicija i investitora pružanjem garancija, EU je pristupila uređivanju te oblasti na sveobuhvatan način, popunjavanjem postojećih praznina u pogledu prijema SDI kroz investicione sporazume na nivou EU.²⁸ Evropska komisija je obrazložila svoj stav time da će "principi i parametri za pregovaranje biti inspirisani 'najboljom praksom' koje su države članice razvile kroz BIT model ali će sama postaviti šire područje primene i standarde koje će EU odrediti kroz pregovore u cilju zaključivanja novih međunarodnih investicionih sporazuma".²⁹ Značaj novog modela investicionih sporazuma je upravo u sveobuhvatnosti aspekata zaštite investicija i uređivanja te oblasti od strane istog subjekta, Evropske unije.

Nakon uvođenja novog modela investicionog sporazuma u praksu EU postavilo se pitanje odnosa između starog BIT modela i novog međunarodnog investicionog sporazuma, njihovog preklapanja i mimoilaženja u pogledu samog predmeta. Iako je u osnovi predmet međunarodnog investicionog sporazuma drugačiji od predmeta BIT država članica ipak se u jednom segmentu preklapaju, tačnije oba sporazuma sadrže odredbe kojima se uređuje pitanje kretanja kapitala i tretmana SDI nakon unošenja u državu prijema. Preklapanje između IIA i BIT dovodi do problema u slučaju kada se primenom odredbi IIA krše odredbe BIT i obrnuto. Koristeći primer sporazuma EU-Čile i BIT Velika Britanija-Čile, potencijalni sukobi između njih na polju kretanja kapitala i tretmana nakon ulaganja verno prikazuju opasnost te pojave. Na primer, primena zaštitnih mera ograničavanjem kretanja kapitala prema članu 166. Sporazuma EU-Čile vodila bi kršenju člana 6. BITa VB-Čile, kojim se ne dozvoljava nikakvo ograničavanje slobode kretanja kapitala. Dalje, ograničenje nacionalnog tretmana sadržano u Aneksu X sporazuma između EU-Čile vezano za tretman nakon unošenja SDI dolazi u sukob sa članom 3. BIT VB-Čile kojim se garantuje apsolutna primena nacionalnog tretmana na strane investitore u fazi nakon ulaganja.³⁰

²⁸ European Commission, kao u napomeni 16, 5.

²⁹ C. Titi, *n. delo*, 643.

³⁰ A. Dimopoulos, *n. delo*, 279.

Takođe, kada je reč o preklapanju odredbi novih i već postojećih sporazuma, svesna da IIA ne nastaju u pravnom vakuumu i da mogu uticati na već postojeće sporazume sa istim predmetom, značajan broj IIA sadrži odredbe kojima se određuje obim u kojem se utiče na ranije međunarodne sporazume, ili konkretno na polju SDI ili uopšte pokrivajući sva polja. EU na taj način teži očuvanju prava pojedinaca i privatnih subjekata koja proizlaze iz postojećih sporazuma. Ovakve odredbe sadržane u EU IIA su od izuzetnog značaja zbog priznavanja procesnih i materijalnih prava stranim investitorima zagarantovanih BITovima. Prava investitora ostaju netaknuta čak i u slučajevima kada se odredbe BIT i EU IIA preklapaju u nekim pitanjima zato što u EU IIA nisu sadržane direktne garancije prava pojedinaca kao što su u BITovima već se određuju opšti okviri zaštite.³¹ Uzimajući u obzir postojeće EU IIA, veza između budućih IIA i BIT država članica bi trebala biti jasnije definisana. Realno je da, u meri u kojoj budući IIA regulišu pitanje SDI na sveobuhvatan način, dovedu do "opoziva, povlačenja" ili prosto zamene BITove država članica sa trećim državama.³²

Određivanjem, u načelu, odnosa novih investicionih sporazuma sa BITovima otvara se još jedno značajno pitanje kao posledica nove raspodele nadležnosti između EU i država članica u pogledu investicione politike, tj. investicionih sporazuma. Evropska komisija je predstavila dva dokumenta u kojima razlaže i objašnjava određene segmente nove investicione politike EU. Prvi je Rezolucija Evropskog parlamenta o budućoj investicionoj politici EU³³ kojom se ohrabruje promena i daju smernice za uspešno vršenje nadležnosti EU u pogledu investicione politike. U njoj je, između ostalog, naglašeno da zaštita investitora mora ostati prva na listi prioriteta u investicionim sporazumima EU. U skladu sa tim, svi budući investicioni sporazumi trebaju biti zasnovani na načelima nediskriminacije, fer i pravičnog tretmana, zaštite od eksproprijacije kao i obezbeđivanja adekvatne naknade u slučaju nezakonite eksproprijacije.

Drugi dokument od posebnog značaja za oblast i temu ovog rada je Uredba EU o uspostavljanju prelaznih aranžmana za bilateralne sporazume o ulaganjima između država članica i trećih država.³⁴ Stupanjem na snagu Lisabonskog sporazuma, SDI su postale deo zajedničke trgovinske politike EU. Samim tim što

³¹ *Isto*, 281.

³² *Isto*, 285.

³³ European Parliament Resolution, kao u napomeni 17.

³⁴ Regulation (EU) of the European Parliament and of the Council establishing transitional arrangements for bilateral investment agreements between Member States and third countries, *Official Journal of the European Union*, L 351/40, No 1219/2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:351:0040:0046:En:PDF>, 17.9.2017.

EU ima isključivu nadležnost nad zajedničkom trgovinskom politikom, jedino ona može donositi pravno obavezujuće akte u navedenom području dok države članice to mogu činiti samo ako ih za to ovlasti EU. Države članice su u trenutku stupanja na snagu Lisabonskog sporazuma bile potpisnice velikog broja BITova sa trećim državama a sam Lisabonski sporazum ne sadrži nikakve izričite odredbe za takve sporazume koji su sada pod isključivom nadležnošću Unije. Upravo zbog toga se javila potreba za donošenjem ove Uredbe kojom se utvrđuju uslovi postojanja i primene ovih sporazuma zaključenih u različitim periodima: pre Lisabonskog sporazuma, nakon Lisabonskog sporazuma a pre donošenja ove Uredbe kao i utvrđivanje uslova pod kojim države članice mogu vršiti izmene ili zaključivati sporazume sa trećim državama nakon donošenja ove Uredbe. Kada države članice održavaju na snazi postojeće investicione sporazume sa trećim državama u skladu sa ovom Uredbom i ako imaju ovlašćenje da vode pregovore i zaključuju takve sporazume, to neće biti prepreka EU da vodi pregovore i zaključuje nove investicione sporazume. Njihovo važenje prestaje onog trenutka kada EU zaključi bilateralni investicioni sporazum sa tom istom državom.³⁵ U svakom slučaju, potrebno je predvideti određene aranžmane kako bi se obezbedila operativnost postojećih BITova, uključujući i pitanje rešavanja sporova, a da se istovremeno poštuje isključiva nadležnost EU. Zamena BIT modela sa novim sporazumima EU podrazumeva dugotrajan proces i tranzicioni režim koji se uspostavlja Uredbom EU kojom se žele osnažiti države članice da izmene postojeće BITove sa ciljem da uklone inkompatibilnosti sa novinama u pravu EU.

Značajno je pomenuti da EU ima više mogućnosti kada je reč o uspostavljanju trgovinske saradnje sa trećim državama. Pored BIT modela i novih investicionih sporazuma na nivou EU, aktuelno je i zaključivanje sporazuma o slobodnoj trgovini (*Free Trade Agreements* – FTA) koji u sebi mogu sadržati odredbe kojima se uređuje i pitanje stranih investicija. Poslednjih godina vođeni su pregovori sa mnogim državama a neki su i uspešno okončani. Među značajnijim na nivou EU, (pored sporazuma zaključenih sa Vijetnamom, Korejom, Moldavijom, Gruzijom),³⁶ treba istaći sporazum između EU i Kanade (*Comprehensive Economic and Trade Agreement* – CETA) koji je zaključen 2016. godine, dok su pregovori na relaciji EU-Japan i EU-SAD u toku.

³⁵ Isto, član 3.

³⁶ Vid. UNCTAD, *International Investment Agreements list for EU*, <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/CountryGroupingTreaties/28#iialInnerMenu>, 20.9.2017.

3. Rezime

Evropska unija sada, prema Lisabonskom sporazumu, ima moć ne samo da usvaja sekundarno zakonodavstvo iz oblasti stranih direktnih investicija doneto od strane država članica već i nadležnost i pravo pregovaranja i zaključivanja međunarodnih investicionih sporazuma. Nova investiciona politika EU koja se realizuje, između ostalog, zaključivanjem investicionih sporazuma garantuje zaštitu investitorima i investicijama na sveobuhvatan i jedinstven način. Nadležnost EU nije ograničena samo na pitanje prijema investicija, njome je obuhvaćena kako faza pre ulaganja tako i faza nakon ulaganja odnosno unošenja SDI, tako da može zaključivati sporazume koji sadrže i materijalnopravne i procesnopravne garancije investitorima i investicijama. Takođe, polazi se od šireg tumačenja njene isključive nadležnosti u pogledu SDI što znači da obuhvata i podrazumevanu (izvedenu) nadležnost koja se odnosi i na druge vrste investicija, kao što su portfolio investicije.

Novim pristupom uređivanju oblasti stranih direktnih investicija kao i uvođenjem novog modela investicionih sporazuma, EU teži stvaranju zajedničke investicione politike koja podrazumeva integraciju pitanja liberalizacije i zaštite investicija. Popunjavanjem praznina koje su postojale kod starih modela sporazuma, budući međunarodni investicioni sporazumi treba da obezbede sveobuhvatno regulisanje oblasti stranih investicija. Reformama koje su nastale stupanjem na snagu Lisabonskog sporazuma želi se ojačati uloga i dati veći značaj Evropskoj uniji kao nadnacionalnoj organizaciji koja će se na sveobuhvatan način baviti trgovinskim odnosima sa trećim državama i istovremeno uticati na modernizaciju međunarodnog investicionog prava uvođenjem novih standarda u toj oblasti.

Saima Ugljanin Brunčević³⁷

Jurisdiction of the European Union for Foreign Direct Investments according to the Lisbon Agreement

Summary

According to the Lisbon Treaty, the European Union now has the power not only to adopt secondary legislation in the area of foreign direct investment made by Member States, but also the competence and the right to negotiate and conclude international investment agreements. The new EU investment policy implemented through the conclusion of investment agreements guarantees the protection of investors and investments in a comprehensive and unique way. The competence of the EU is not limited to the issue of receiving investments, but it covers both the pre-establishment and post-establishment phase by incorporating the FDI, so that it can conclude agreements that contain both substantive and procedural guarantees to investors and investments. As already mentioned, it starts from a broader interpretation of its exclusive jurisdiction regarding FDI, which means that it also includes the implied competence related to other types of investments, such as portfolio investments.

With the new approach to regulating foreign direct investments as well as the introduction of a new model of investment agreements, the EU aims to create a common investment policy that implies the integration of the issue of liberalization and investment protection. Future international investment agreements should provide a comprehensive regulation of foreign investment by filling the gaps that existed in the old model of the agreement. The reforms that came into effect with the entry of the Lisbon Treaty aim to strengthen the role and importance of the European Union as a supranational organization, which will comprehensively deal with trade relations with third countries, while at the same time influencing the modernization of international investment law by introducing new standards in that field.

Keywords: The Lisbon Treaty, Common Commercial Policy, exclusive competence of the EU, foreign direct investments, investment treaties, BIT (Bilateral Investment Treaty) model.

³⁷ Assistant, State University of Novi Pazar.

Njegoslav Jović*

UDK 347.77(4-672EU)
str. 75-89.

ORGANIZACIJA I FUNKCIJE ZAVODA EVROPSKE UNIJE ZA INTELEKTUALNU SVOJINU (EUIPO) NAKON UREDBE (EU) 2017/1001

Apstrakt

Kancelarija za harmonizaciju na unutrašnjem tržištu (OHIM) je 2016. godine nakon stupanja na snagu Uredbe (EU) 2015/2424 promijenila naziv u Zavod Evropske unije za intelektualnu svojinu (EUIPO). Stupanjem na snagu ove uredbe žig Zajednice promijenio je naziv u žig Evropske unije. Donošenjem kodifikacijske Uredbe (EU) 2017/1001 od 14.06.2017. godine stavljene su van snage Uredba (EZ) br. 207/2009 i član 1. Uredbe (EU) 2015/2424 pa nova Uredba reguliše materiju žiga Evropske unije i funkcionisanja Zavoda Evropske unije za intelektualnu svojinu. Uredba (EZ) br. 6/2002 od 12.12.2001. godine o komunitarnom dizajnu je i dalje na snazi i uređuje dizajn EU.

U radu autor analizira odredbe nove Uredbe (EU) 2017/1001 kojom je regulisan rad Zavoda Evropske unije za intelektualnu svojinu kao agencije Evropske unije.

Ključne riječi: Zavod Evropske unije za intelektualnu svojinu (EUIPO), Uredba (EU) 2017/1001, žig Evropske unije, dizajn Evropske unije.

* Viši asistent, Univerzitet u Banjoj Luci, Pravni Fakultet, njegoslav.jovic@pf.unibl.org. Rad primljen 20.01.2017, a prihvaćen za štampu 27.02.2018.

1. Uvod

Prava intelektualne svojine su teritorijalno ograničena na prostor države u kojoj su priznata. Prava industrijske svojine se stiču u strogo formalnom upravnom postupku i važe samo na teritoriji te države. U slučaju da titular prava industrijske svojine želi da iste zaštiti u više država on mora da podnese pojedinačnu prijavu u svakoj od tih država a priznata prava su nezavisana u svim tim državama.

Evropska unija već duže vrijeme na području prava intelektualne svojine vrši kontinuirane aktivnosti u pogledu harmonizacije nacionalnih zakonodavstava država članica o žigu i stvaranju nadnacionalnog žiga u vidu žiga EU.¹ U tom smislu je donesena Prva direktiva Savjeta 89/104/EEZ od 21.12.1988. godine o usklađivanju prava država članica o žigovima² izmjenjena Odlukom Savjeta 92/10/EEZ od 19.12.1992. godine o odlaganju datuma od kad će stupiti na snagu da nacionalne odredbe primjenjuju Direktivu 89/104/EEZ o usklađivanju zakona država članica o žigu³ a koja je stavljena van snage kodifikacijskom Direktivom 2008/95/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 22.10.2008. godine o usklađivanju zakonodavstva država članica o žigovima.⁴ Prvom direktivom je započet postupak zakonodavne aktivnosti EU u pogledu prava žiga u EU koji je imao za cilj uspostavljanje harmonizacijskog mehanizma sa svrhom usklađivanja zakonodavstva država članica.⁵ Kodifikacijska Direktiva 2008/95/EZ je objedinila Prvu direktivu Savjeta 89/104/EEZ i Odluku Savjeta 92/10/EEZ. Usvajanjem Direktive (EU) 2015/2436 Evropskog parlamenta i Savjeta od 16. decembra 2015. o usklađivanju zakonodavstva država članica o žigovima,⁶ Direktiva 2008/95/EZ će prestati da važi od 15.01.2019. godine. Direktiva (EU)

¹ D. Zlatović, *Žigovno pravo*, Zagreb, 2008, str. 186. Vid. isto: S. Krneta, *Evropsko pravo intelektualnog vlasništva*, Sarajevo, 1996, str. 35.

² First Council Directive 89/104/EEC of 21 December 1988 to approximate the laws of the Member States relating to trade marks (OJ, L 040, 11.2.1989, p. 1)

³ Council Decision 92/10/EEC of 19 December 1991 postponing the date on which the national provisions applying Directive 89/104/EEC to approximate the laws of the Member States relating to trade marks are to be put into effect (OJ, L 006, 11.1.1992, p. 35).

⁴ Directive 2008/95/EC of the European Parliament and of Council of 22 October 2008 to approximate the laws of the Member States relating to trade marks (OJ, L 299, 8.11.2008, p. 25)

⁵ D. Zlatović, *op. cit.*, str. 189.

⁶ Directive (EU) 2015/2436 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2015 to approximate the laws of the Member States relating to trade marks (OJ, L 336, 23.12.2015, p. 1).

2015/2436 se primjenjuje na svaki žig vezano za proizvode i usluge koji su predmet registracije ili prijave za registraciju pojedinačnog žiga, zajedničkog žiga, garancijskog ili certifikacijskog žiga u državi članici ili koji je predmet registracije ili prijave za registraciju pri Zavodu Beneluksa za intelektualnu svojinu ili međunarodne registracije koja ima dejstvo u državi članici.

U okviru Evropske unije da bi se prevazišla nacionalna ograničenja prava industrijske svojine u oblasti prava žiga i da bi se usvojio nadnacionalni sistem žiga usvojena je Uredba Savjeta (EZ) br. 40/94 od 20.12.1993. godine o žigu Zajednice⁷ koja je stavljena van snage Uredbom Savjeta (EZ) br. 207/2009 od 26.02.2009. godine o žigu Zajednice⁸ i Uredba (EU) 2015/2424 Evropskog parlamenta i Savjeta od 16.12.2015. godine o izmjeni Uredbe Savjeta (EZ) br. 207/2009 o žigu Zajednice i Uredbe Komisije (EZ) br. 2868/95, o provođenju Uredbe Savjeta (EZ) br. 40/94 o žigu Zajednice te o stavljanju van snage Uredbe Komisije (EZ) br. 2869/95 o taksama koje se plaćaju Zavodu za usklađivanje na unutrašnjem tržištu (žigovi i dizajni)⁹, sve stavljene van snage sada važećom Uredbom (EU) 2017/1001 Evropskog parlamenta i Savjeta od 14.06.2017. godine o žigu Evropske unije¹⁰ kojima je normiran žig Evropske unije. Nadnacionalni sistem zaštite žiga u EU, uspostavljen navedenim uredbama, služi za razlikovanje robe i usluga u prometu. Sadrži jedinstvene materijalnopravne i procesnopravne norme. Nadnacionalnim materijalnopravnim normama definisan je predmet žiga, utvrđeni uslovi za njegovo sticanje, propisana njegova sadržina i ograničenja, a nadnacionalnim procesnopravnim normama je na jednoobrazan način uređen postupak sticanja žiga i uspostavljen poseban upravni organ nadležan za prijem, ispitivanje prijave i priznavanje žiga.¹¹

⁷ Council Regulation (EC) No 40/94 of 20 December 1993 on the Community trade mark (OJ L 11, 14.1.1994, p. 1).

⁸ Council Regulation (EC) No 207/2009 of 26 February 2009 on the European Union trade mark (OJ L 78, 24.3.2009, p. 1).

⁹ Regulation (EU) 2015/2424 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2015 amending Council Regulation (EC) No 207/2009 on the Community trade mark and Commission Regulation (EC) No 2868/95 implementing Council Regulation (EC) No 40/94 on the Community trade mark, and repealing Commission Regulation (EC) No 2869/95 on the fees payable to the Office for Harmonization in the Internal Market (Trade Marks and Designs) (OJ, L 341, 24.12.2015, p. 21).

¹⁰ Regulation (EU) 2017/1001 of the European parliament and the Council of 14 June 2017 on the European Union trade mark (OJ L 154, 16.6.2017, p. 1).

¹¹ S. Marković, D. Popović, *Pravo intelektualne svojine*, Beograd, 2013, str. 357.

Pored prava žiga u okviru Evropske unije na nivou EU normiran je i dizajn Evropske unije Uredbom Savjeta (EZ) br. 6/2002 od 12.12.2001. godine o komunitarnom dizajnu¹² i Uredbom Komisije (EZ) br. 2245/2002 od 12.10.2002. godine o provođenju Uredbe Savjeta (EZ) br. 6/2002 o dizajnu Zajednice.¹³ Ovim uredbama je uspostavljen nadnacionalni sistem sticanja i važenja dizajna EU za čitavu teritoriju EU. Uredbom br. 6/2002 je uređeno pravo zaštite registrovanog dizajna i pravo zaštite neregistrovanog dizajna kao rezultat kompromisa između država kontinentalnog prava za koje je karakteristična registracija žiga i Velike Britanije za koje je tipičan neregistrovani dizajn.¹⁴

2. Nastanak Zavoda Evropske unije za intelektualnu svojinu (EUIPO)

Kada je Evropska unija počela da pravi važne korake u regulisanju intelektualne svojine, sva usvojena rješenja su bila originalna i bez presedana.¹⁵ Na sastanku šefova vlada država članica koji je održan 29.10.1993. godine odlučeno je da se upravni organ nadležan za žig a kasnije dizajn EU zove Ured/Kancelarija za harmonizaciju na unutrašnjem tržištu.¹⁶

Zavod Evropske unije za intelektualnu svojinu (European Union Intellectual Property Office - EUIPO) je decentralizovana agencija EU osnovana 15.03.1994. godine pod nazivom Kancelarija za harmonizaciju na unutrašnjem tržištu (Office for Harmonization in the Internal Market - OHIM) na osnovu Uredbe Savjeta (EZ) br. 40/94 od 20.12.1993. godine o žigu Zajednice sa sjedištem u Alikanteu u Španiji. EUIPO je počeo prve prijave za zaštitu žiga EZ da prima 01.04.1996. godine.

Sve do donošenja Uredbe Savjeta (EZ) br. 6/2002 od 12.12.2001. godine o komunitarnom dizajnu, EUIPO je bio nadležan za izdavanje žiga Zajednice a od 2003. godine je nadležan i za izdavanje komunitarnog dizajna na osnovu navedene uredbe. Zaštita žiga i dizajna u EU se ostvaruje na osnovu EUIPO prijave koja se u slučaju priznavanja žiga ili dizajna odnosi na čitavu teritoriju EU. Žig i dizajn EU postoje paralelno sa nacionalnim žigovima i dizajnima i

¹² Council Regulation (EC) No 6/2002 of 12 December 2001 on Community designs (OJ L 3, 5.1.2002, p. 1).

¹³ Commission Regulation (EC) No 2245/2002 of 21 October 2002 implementing Council Regulation (EC) No 6/2002 on Community designs (OJ L 341, 17.12.2002, p. 28).

¹⁴ S. Marković, D. Popović, *op. cit.*, str. 360.

¹⁵ U. Ćemalović, Legal and organizational specificities of the European Union Office for Harmonization in the Internal Market, *Megatrend Review*, Vol. 11, No 4, 2014, str. 266.

¹⁶ S. Krneta, *op. cit.*, str. 37.

neisključuju jedan drugi.¹⁷ Međutim, u određenim slučajevima žig EU može biti smetnja za registraciju nacionalnog žiga.¹⁸

EUIPO je od 2004. godine član Madridskog sistema međunarodnog registrovanja žigova, a od 2008. godine i Haškog sistema za međunarodnu registraciju dizajna. Od 2012. godine vodi Evropski opservatorijum za povrede prava intelektualne svojine kao i bazu podataka Orphan Works (djela siročad). Baza podataka Orphan Works omogućava javni pristup digitalnim podacima o književnim, kinematografskim ili audiovizuelnim djelima, kao i slikama i fotografijama. EUIPO vodi i baze podataka TMview, DesingView, TMclass, Similarity, DesignClass.¹⁹

Svake godine EUIPO zaprima i ispituje oko 115 000 prijava za registraciju žigova EU i oko 85 000 prijava za registraciju dizajna EU.

Zajedno sa Zavodima za intelektualnu svojinu država članica i udruženjima korisnika, EUIPO je uspostavio Evropsku mrežu žigova i dizajna (European Trade Mark and Desing Network - ETMDN). Ova mreža omogućava njenim članovima razmjenu tehničkog znanja, osigurava interoperabilnost postupaka, pomaže uspostavljanje zajedničke prakse, razmjene baza podataka i internetskih platformi. Ova saradnja je započeta 2010. godine stvaranjem Fonda za saradnju u iznosu od 50 miliona eura izvučenih od viška profita EUIPO u cilju razvijanja zajedničkih alata za EUIPO, nacionalne zavode za intelektualnu svojinu i Zavod Beneluksa za intelektualnu svojinu. Fond je kasnije dopunjen programom konvergencije prakse.²⁰ Takođe, EUIPO tijesno saraduje i sa Evropskom patentnom organizacijom (EPO) i Svjetskom organizacijom za intelektualnu svojinu (WIPO).

¹⁷ Vid. R. Knaak, A. Kur, A. von Mühlendahl, The Study on the Functioning of the European Trade Mark System, *Max Planck Institute for Intellectual Property and Competition Law Research Paper No. 12-13*, (November 1, 2012), str. 3-4. Dostupno na: <https://ssrn.com/abstract=2172217> ili <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2172217>, 22.11.2017.

¹⁸ Vid. M. Jovanović, Žig Evropske unije, specifičnosti i sporna pitanja, *Pravo i privreda*, br. 7-9/2016, str. 526.

¹⁹ Više o ovim bazama podataka vid.: <https://euiipo.europa.eu/ohimportal/hr/databases>.

²⁰ G. Olsson Skalin, C. Albrecht, EU Trademark Law Reform Series: The New Face OHIM, *INTABulletin*, Vol. 22, No. 70, 15.12.2015, dostupno na: https://www.inta.org/INTABulletin/Pages/EU_TM_Reform_1_7022.aspx, 20.11.2017.

4. Unutrašnja organizacija Zavoda Evropske unije za intelektualnu svojinu (EUIPO)

Zavod Evropske unije za intelektualnu svojinu je decentralizovana agencija Evropske unije koja ima pravnu sposobnost. EUIPO u svim državama članicama EU ima najveću pravnu sposobnost koja se prema nacionalnim zakonodavstvima tih država priznaje pravnim licima.²¹ Protokol o povlasticama i imunitetima Evropske unije se primjenjuje i na EUIPO i lica zaposlena u njemu. Službeni jezici EUIPO su engleski, francuski, njemački, italijanski i španski. Usluge prevođenja, u slučaju kada su potrebne EUIPO-u, vrši Prevoditeljski centar organa Evropske unije. Uredba (EZ) 1049/2001 Evropskog parlamenta i Savjeta od 30.05.2001. o javnom pristupu dokumentima Evropskog parlamenta, Savjeta i Komisije²² primjenjuju se i na dokumenta EUIPO.

Organi EUIPO su: Upravni odbor, izvršni direktor, ispitivači, odjel za prigovore, odjel zadužen za registar, odjeli za poništaje, žalbena vijeća, Komitet za budžet i Centar za posredovanje.

Upravni odbor se sastoji od po jednog predstavnika svake države članice EU, dva predstavnika Evropske komisije i jednog predstavnika Evropskog parlamenta, te njihovih zamjenika. Nadležnost Upravnog odbora je propisana članom 153. Uredbe (EU) 2017/1001. Iz reda svojih članova bira predsjednika i zamjenika predsjednika Upravnog odbora na mandatni period od četiri godine koji se može jedanput obnoviti. Upravni odbor održava redovnu sjednicu najmanje jednom godišnje a istoj na poziv mogu prisustvovati posmatrači. Od 1995. godine pozvani su da u svojstvu posmatrača sjednicama Upravnog odbora prisustvuju po jedan predstavnik Evropskog zavoda za patente (EPO), Svjetske organizacije za intelektualnu svojinu (WIPO) i Zavoda Beneluksa za intelektualnu svojinu.²³

Izvršni direktor zastupa i upravlja EUIPO i za svoj rad odgovara Upravnom odboru. Njega imenuje Savjet ministara EU običnom većinom između kandidata sa liste koju je predložio Upravni odbor nakon otvorenog i transparentnog postupka. Mandat izvršnog direktora je pet godina a ima pravo na jedan reizbor. Izvršnom direktoru u radu pomaže jedan ili više zamjenika izvršnog direktora. Biraju se na isti način kao i izvršni direktor a i mandat im traje isto kao i

²¹ Član 142. Uredbe 2017/1001.

²² Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents (OJ L 145, 31.5.2001, p. 43).

²³ Organizacija i nadležnost Zavoda za intelektualnu svojinu Evropske unije (EUIPO), dostupno na: www.zis.gov.rs/o-zavodu/medjunarodna-saradnja.249.html, 15.11.2017.

izvršnom direktoru. Nadležnost izvršnog direktora je propisana članom 157, stav 4. Uredbe (EU) 2017/1001.

Za provođenje postupaka i donošenje odluka pred EUIPO nadležni su ispitivači, odjel za prigovore, odjel zadužen za registar, odjeli za poništaje, žalbena vijeća i svaka druga jedinica ili osoba koju imenuje izvršni direktor u tu svrhu.

Ispitivači su nadležni da u ime EUIPO donose odluke vezane za prijavu za registraciju žiga i dizajna EU.

Odjel za prigovore nadležan je za donošenje odluka o prigovoru na prijavu za registraciju žiga EU ili prijavu za registraciju dizajna EU. Odjel za prigovore donosi odluke u sastavu od tri člana od kojih najmanje jedan mora biti pravnik.

U Odjelu zaduženom za registar odlučuje jedan član i nadležan je za donošenje odluka vezanih za unos u registar i vođenje popisa ovlaštenih zastupnika.

Odjel za poništaj odluke donosi u sastavu od tri člana od kojih najmanje jedan mora biti pravnik. Nadležan je za donošenje odluka o zahtjevima za opoziv ili zahtjevu za proglašenje žiga ili dizajna EU i zahtjevima za prenos žiga EU registrovanog na trgovačkog zastupnika na titulara žiga.

Žalbena vijeća odlučuju u sastavu od tri člana od kojih najmanje dva moraju biti pravnici i nadležna su za odlučivanje o žalbama na odluke donesene od ispitivača, odjela za prigovore, odjela zaduženog za registar i odjela za poništaje. Postoji pet Žalbenih vijeća i Veliko vijeće. Četiri Žalbena vijeća odlučuju o žalbama iz oblasti žigova, jedno Žalbena vijeće odlučuje o žalbama iz oblasti dizajna, dok Veliko vijeće odlučuje u obje oblasti. Predsjednik žalbenih vijeća i predsjedavajući vijeća imenuju se po istom postupku kao i izvršni direktor, tj. od Savjeta ministara EU, na mandatni period od pet godina sa mogućnošću jednog reizbora. Ostale članove žalbenih vijeća imenuje Upravni odbor EUIPO. U određenim slučajevima, uzimajući u obzir pravnu složenost ili važnost slučaja ili postojanje posebnih okolnosti koje isto opravdavaju, predsjednik žalbenih vijeća ili žalbeno vijeće koje vodi slučaj mogu predmet uputiti Velikom vijeću. Pored postupanja u ovim predmetima, Veliko vijeće je nadležno za davanje obrazloženih mišljenja o pravnim pitanjima koje mu uputi izvršni direktor. Predsjednik žalbenih vijeća predsjedava Velikim vijećem. Veliko vijeće odlučuje u sastavu od devet članova. Predsjedništvo žalbenih vijeća i Velikog vijeća se sastoji od predsjednika žalbenih vijeća koji njime predsjedava, predsjedavajućih vijeća i određenog broja članova vijeća koje među sobom svake kalendarske godine biraju svi članovi vijeća.

Komitet za budžet se sastoji kao i Upravni odbor od po jednog predstavnika svake države članice EU, dva predstavnika Evropske komisije i jednog predstavnika Evropskog parlamenta, te njihovih zamjenika. Na izbor predsjednika i zamjenika predsjednika Komiteta za budžet, kao i njihove mandate primjenjuju se odredbe Uredbe (EU) 2017/1001 koje se odnose na izbor i imenovanje predsjednika i zamjenika predsjednika Upravnog odbora EUIPO. Od 1995. godine pozvani su da u svojstvu posmatrača sjednicama Komiteta za budžet (kao i Upravnog odbora) prisustvuju po jedan predstavnik Evropskog zavoda za patente (EPO), Svjetske organizacije za intelektualnu svojinu (WIPO) i Zavoda Beneluksa za intelektualnu svojinu.²⁴ Odredbe članova 171. do 181. Uredbe (EU) 2017/1001 uređuju rad Komiteta za budžet. Komitet je nadležan za usvajanje budžeta koji uključuje i popis radnih mjesta EUIPO. Reviziju budžeta vrši Revizorski sud EU.

U okviru EUIPO postoji Centar za posredovanje (mediaciju). Centar je nadležan za posredovanje u oblasti žiga EU na osnovu Uredbe (EU) 2017/1001 i dizajna EU na osnovu Uredbe (EZ) br. 6/2002 između fizičkih i pravnih lica koji se obrate Centru u cilju postizanja prijateljskog rješavanja sporova. EUIPO sastavlja popis posrednika koji moraju biti nezavisni sa relevantnim kompetencijama i iskustvom, koje stranke mogu izabrati za posrednika u svom sporu. Na spisku posrednika se mogu nalaziti i zaposleni u EUIPO ali ne mogu biti birani za posrednika u sporovima u kojima su prethodno učestvovali u postupcima pred EUIPO, u sporovima u kojima imaju bilo kakav lični interes ili sporovima u kojima su prethodno pred EUIPO učestvovali kao zastupnici jedne od stranaka.

5. Funkcije Zavoda Evropske unije za intelektualnu svojinu (EUIPO)

EUIPO ima pravnu, upravnu i finansijsku samostalnost. Blisko saraduje sa Evropskom komisijom.

Ima sljedeće funkcije i zadatke:

- a) upravljanje i promovisanje sistema žiga EU uspostavljenog Uredbom (EU) 2017/1001;
- b) upravljanje i promovisanje sistema dizajna EU uspostavljenog Uredbom Savjeta (EZ) 6/2002;
- c) promovisanje konvergencije praksi i alata u području žigova, odnosno dizajna EU, u saradnji sa glavnim zavodima za industrijsku svojinu u

²⁴ *Ibid.*

državama članicama, uključujući Zavod Beneluksa za intelektualnu svojinu;

- d) zadatke iz Uredbe (EU) 386/2012 Evropskog parlamenta i Savjeta od 19.04.2012. o povjeravanju Kancelariji za usklađivanje na unutrašnjem tržištu (žigovi i dizajni) zadataka u vezi sa provođenjem prava intelektualne svojine, uključujući i okupljanje predstavnika javnog i privatnog sektora u okviru Evropske opservatorije za povrede prava intelektualne svojine;²⁵
- e) zadataka koji su mu dodijeljeni prema Direktivi 2012/28/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 25.10.2012. o određenim dozvoljenim korišćenjima djela siročadi.²⁶

U toku izvršavanja ovih zadataka EUIPO saraduje sa ustanovama, nacionalnim vlastima, organima, zavodima za industrijsku svojinu, međunarodnim i nevladinim organizacijama. Takođe, EUIPO može strankama ponuditi usluge dobrovoljnog posredovanja za potrebe postizanja prijateljskog poravnjenja.²⁷

U cilju saradnje radi promovisanja konvergencije praksi i alata u području žigova i dizajna, EUIPO i glavni zavodi za industrijsku svojinu država članica i Zavod Beneluksa za intelektualnu svojinu međusobno dobrovoljno saraduju u sljedećim područjima djelatnosti:

- a) razvoju zajedničkih standarda ispitivanja;
- b) stvaranju zajedničkih ili povezanih baza podataka i portala u svrhu pregleda, pretraživanja i klasifikacije širom EU;
- c) stalno pružanje i razmjena podataka i informacija, uključujući i radi popunjavanja baza podataka i portala;
- d) uspostavljanje zajedničkih standarda i praksi kako bi se osigurala interoperabilnost između postupaka i sistema širom EU, te poboljšala njihova dosljednost, učinkovitost i djelotvornost;

²⁵ Regulation (EU) No 386/2012 of the European Parliament and of the Council of 19 April 2012 on entrusting the Office for Harmonization in the Internal Market (Trade Marks and Designs) with tasks related to the enforcement of intellectual property rights, including the assembling of public and private-sector representatives as a European Observatory on Infringements of Intellectual Property Rights (OJ L 129, 16.5.2012, p. 1).

²⁶ Directive 2012/28/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on certain permitted uses of orphan works (OJ L 299, 27.10.2012, p. 5).

²⁷ Član 151. Uredbe 2017/1001.

- e) dijeljenje informacija o pravima industrijske svojine i postupcima, uključujući međusobnu podršku službama za pomoć i informacionim centrima;
- f) razmjene stručnih tehničkih znanja i pomoći u vezi sa prethodnim područjima.²⁸

Izvršni direktor daje prijedlog projekata koje su u interesu EU i država članica Upravnom odboru EUIPO. Upravni odbor EUIPO definiše projekte i istima koordinira, te poziva da učestvuju u tim projektima glavne zavode za industrijsku svojinu država članica, kao i Zavod Beneluksa za intelektualnu svojinu. Sam projekat sadrži specifične obaveze i odgovornosti svih učesnika. EUIPO finansijski pomaže ove projekte, nekad i u vidu bespovratnih sredstava ali maksimalno do 15 % godišnjeg prihoda EUIPO.

EUIPO i nadležni državni organi država članica međusobno sarađuju na promovisanju podizanja svijesti o sistemu žiga i dizajna u EU i borbi protiv krivotvorenja.

Strateškim planom od 2016. do 2020. godine glavna ideja je Evropska mreža intelektualne svojine. Ovim planom postavljena su tri glavna strateška cilja:

- 1) unapređenje operativne efikasnosti;
- 2) širenje dostupnosti sistema intelektualne svojine i znanja o intelektualnoj svojini; i
- 3) izgradnja evropske mreže konvergenije koja ima globalni uticaj.²⁹

3. Pojam žiga i dizajna EU i postupak sticanja pred EUIPO

Stvaranje žiga EU a kasnije i dizajna EU kao nadnaconalnog prava postalo je neophodno jer jedinstveno tržište zahtijeva jedinstven i autonoman žig i dizajn kao važane integracione instrumente.³⁰

Administrativni postupak za registraciju žiga od strane nacionalnih organa ima dejstvo na teritoriji te države i ograničava zaštitu žiga jer mu daje ograničen teritorijalni monopol.³¹ Žig Zajednice koji je nastao 1993. godine na osnovu

²⁸ Član 152. Uredbe 2017/1001.

²⁹ Vid. Organizacija i nadležnost Zavoda za intelektualnu svojinu Evropske unije (EUIPO), dostupno na: www.zis.gov.rs/o-zavodu/medjunarodna-saradnja.249.html, 15.11.2017.

³⁰ S. Krneta, *op. cit.*, str. 37.

³¹ U. Ćemalović, *op. cit.*, str. 265.

Uredbe Savjeta (EZ) br. 40/94 je bio prvi istinski nadnacionalni žig koji ima jedinstveno dejstvo u svim državama članicama EU.

Žig za proizvode ili usluge koji je registrovan u skladu s uslovima i na način kako je predviđeno Uredbom (EU) 2017/1001 naziva se žig EU. Žig EU ima jedinstveni karakter. Ima jednako dejstvo u cijeloj EU, ne smije se registrovati, ne smije se prenositi niti ga se njegov nosilac smije odreći, ne smije biti predmet odluke kojom se opozivaju prava nosioca žiga ili odluke kojom se žig proglašava ništavim i njegova se upotreba ne smije zabraniti, osim u odnosu na cijelu teritoriju EU.³²

Žig EU se može sastojati od bilo kakvih znakova, posebno riječi, uključujući lična imena, ili od crteža, slova, brojeva, boja, oblika proizvoda ili pakovanja proizvoda, ili zvukova, pod uslovom da su takvi znakovi prikladni za: razlikovanje proizvoda ili usluga jednog preduzeća od proizvoda ili usluga drugih preduzeća; i prikazivanje u registru žigova EU na način koji omogućuje nadležnim tijelima i javnosti da odrede tačan i jasan predmet zaštite koja je pružena njihovom nosiocu.³³ Nosilac žiga EU može biti svako fizičko ili pravno lice, uključujući tijela osnovana na temelju javnog prava. To znači da krug podnosioca nije ograničen na državljane EU već i na sva fizička i pravna lica u svijetu. Žig EU se stiče registracijom pred EUIPO. Postupak registracije žiga EU se pokreće podnošenjem prijave za registraciju EUIPO, glavnim zavodima za industrijsku svojinu država članica EU ili Zavodu Beneluksa za intelektualnu svojinu koji prijavu prosljeđuju EUIPO-u. EUIPO ispituje ispunjenost uslova, objavljuje prijavu i na kraju registruje žig EU, upisuje ga u registar i izdaje nosiocu žiga EU potvrdu o registraciji.

Registracija žiga EU nosiocu žiga daje isključiva prava na osnovu kojih je ovlašten spriječiti sva treća lica koja nemaju njegovu saglasnost da upotrebljavaju u trgovačkom prometu, u vezi s proizvodima ili uslugama, bilo koji znak ako je: oznaka ista žigu EU te se upotrebljava u vezi s proizvodima ili uslugama koji su isti proizvodima ili uslugama za koje je žig EU registrovan; oznaka ista ili slična žigu EU te se upotrebljava u vezi s proizvodima i uslugama koji su isti ili slični proizvodima ili uslugama za koje je žig EU registrovan, ako postoji vjerovatnost dovođenja javnosti u zabludu; vjerovatnost dovođenja u zabludu uključuje vjerovatnost dovođenja u vezu te oznake i žiga; oznaka ista ili slična žigu EU, nezavisno o tome jesu li proizvodi ili usluge za koje se žig upotrebljava isti, slični, ili nisu slični, onima za koje je registrovan žig EU te ako taj žig ima ugled u EU i

³² Član 1. Uredbe (EU) 2017/1001.

³³ Vid. član 4. Uredbe (EU) 2017/1001.

ako upotreba te oznake bez opravdanog razloga nepošteno iskorištava razlikovni karakter ili ugled žiga EU ili im šteti. Nosilac žiga EU posebno može zabraniti: isticanje oznake na proizvodima ili na njihovim pakovanjima; nuđenje proizvoda ili njihovo stavljanje na tržište ili skladištenje u te svrhe pod tom oznakom, ili nuđenje ili pružanje usluga pod tom oznakom; uvoz ili izvoz proizvoda pod tom oznakom; upotreba oznake kao trgovačkog naziva ili naziva trgovačkog društva ili dijela trgovačkog naziva, odnosno dijela naziva trgovačkog društva; upotreba te oznake na poslovnim dokumentima i u oglašavanju; upotreba takve oznake u komparativnom oglašavanju na način koji je protivan Direktivi 2006/114/EZ.³⁴

Prednosti žiga EU u odnosu na nacionalne žigove ogledaju se u sljedećem: na osnovu jedne prijave postiže se zaštita oznake žigom EU u svim državama članicama EU, na osnovu te prijave vodi se samo jedan postupak pred EUIPO, žig EU vrijedi u svim državama članicama EU, žig EU predstavlja isključivo pravo sa istim sadržajem u svim državama članicama EU i sudska zaštita ostvarena u vidu presude o povredi prava ima pravno dejstvo u svim državama članicama EU.³⁵ Sudska kontrola je od posebne važnosti za postojanje žiga EU, jer tumačenja Evropskog suda pravde doprinose ujedinjenoj primjeni regulative o žigu EU.

Dizajn koji zadovoljava uslove sadržane u Uredbi (EZ) br. 6/2002 naziva se dizajn EU. Dizajn se štiti:

- a) neregistrovanim dizajnom EU, ako je učinjen dostupnim javnosti na način predviđen samom Uredbom;
- b) registrovanim dizajnom EU, ako je registrovan na način predviđen Uredbom.

Dizajn EU ima jedinstveni karakter. On ima jednako dejstvo u čitavoj EU. Ne može se registrovati, prenijeti ili ga se njegov nosilac smije odreći, ne može biti predmetom odluke kojom se proglašava ništavim, niti njegova upotreba može biti zabranjena, osim u odnosu na cijelu teritoriju EU.³⁶ Pod dizajnom EU se podrazumijeva spoljni izgled proizvoda u cijelini ili dijela proizvoda koji

³⁴ Vid. član 9. Uredbe (EU) 2017/1001.

³⁵ Vid. M. Manigodić, Đ. Manigodić, *Komunitarni žig*, Beograd, 2004, str. 18. Vid. isto: D. Zlatović, *op. cit.*, str. 192.

³⁶ Član 1. Uredbe (EZ) br. 6/2002.

proizlazi iz njegovih obilježja, posebno crta, obrisa, boja, oblika, teksture i/ili materijala samoga proizvoda i/ili njegove ornamentacije.³⁷

Postupak registracije dizajna EU se pokreće podnošenjem prijave za registraciju EUIPO, glavnim zavodima za industrijsku svojinu država članica EU ili Zavodu Beneluksa za intelektualnu svojinu koji prijavu prosljeđuju EUIPO-u. EUIPO ispituje ispunjenost uslova, registruje dizajn EU, upisuje ga u registar i izdaje nosiocu dizajna EU potvrdu o registraciji.

Registrovani dizajn EU nosiocu daje isključivo pravo korištenja i sprečavanja bilo koje treće strane da se tim dizajnom koristi bez njegovog odobrenja. To korištenje posebno obuhvata izrađivanje, nuđenje, stavljanje u promet, uvoz, izvoz ili korištenje proizvoda u kojem je dizajn sadržan ili na koji je primijenjen, ili skladištenje takvog proizvoda u navedene svrhe.

6. Zaključak

Usvajanjem kodifikacijskog teksta Uredbe (EU) 2017/1001 od 14.06.2017. godine stavljene su van snage Uredba (EZ) 207/2009 i član 1. Uredbe (EU) 2015/2424. Nova uredba je objedinila materiju regulisanja žiga EU i reguliše organizaciju i funkcionisanje EUIPO.

Zavod Evropske unije za intelektualnu svojinu (EUIPO) je osnovan 15.03.1994. godine pod nazivom Kancelarija za harmonizaciju na unutrašnjem tržištu (OHIM) na osnovu Uredbe Savjeta (EZ) br. 40/94 od 20.12.1993. godine o žigu Zajednice sa sjedištem u Alikanteu u Španiji. Sa radom je počeo 1996. godine. Prvobitno je EUIPO bio nadležan samo za izdavanje žiga Zajednice a od 2003. godine je nadležan i za izdavanje komunitarnog dizajna na osnovu Uredbe Savjeta (EZ) br. 6/2002 od 12.12.2001. godine o komunitarnom dizajnu. Nakon stupanja na snagu Uredbe (EU) 2015/2424 Kancelarija za harmonizaciju na unutrašnjem tržištu (OHIM) je 2016. godine promijenila naziv u Zavod Evropske unije za intelektualnu svojinu (EUIPO).

Organi EUIPO su: Upravni odbor, izvršni direktor, ispitivači, odjel za prigovore, odjel zadužen za registar, odjeli za poništaje, žalbena vijeća, Komitet za budžet i Centar za posredovanje.

Prevashodne funkcije EUIPO su upravljanje i promovisanje sistema žiga EU uspostavljenog Uredbom 2017/1001 i upravljanje i promovisanje sistema dizajna EU uspostavljenog Uredbom Savjeta (EZ) 6/2002.

³⁷ Član 3. Uredbe (EZ) br. 6/2002.

Uredba (EU) 2017/1001 definiše da se žig EU može sastojati od bilo kakvih znakova, posebno riječi, uključujući lična imena, ili od crteža, slova, brojeva, boja, oblika proizvoda ili pakovanja proizvoda, ili zvukova, pod uslovom da su takvi znakovi prikladni za: razlikovanje proizvoda ili usluga jednog preduzeća od proizvoda ili usluga drugih preduzeća; i prikazivanje u registru žigova EU na način koji omogućuje nadležnim tijelima i javnosti da odrede tačan i jasan predmet zaštite koja je pružena njihovom nosiocu.

Uredbom (EZ) br. 6/2002 štiti se neregistrovani dizajn EU što je kompromis država članica EU sa Velikom Britanijom i registrovani dizajn EU. Pod dizajnom EU se podrazumijeva spoljnji izgled proizvoda u cijelini ili dijela proizvoda koji proizlazi iz njegovih obilježja, posebno crta, obrisa, boja, oblika, teksture i/ili materijala samoga proizvoda i/ili njegove ornamentacije.

Njegoslav Jovic, LL.M.*

**ORGANIZATION AND FUNCTIONS OF THE EUROPEAN UNION
INTELLECTUAL PROPERTY OFFICE (EUIPO) AFTER REGULATION (EU)
2017/1001**

Summary

In 2016, after the entry into force of Regulation (EU) 2015/2424, the Office for Harmonization in the Internal Market (OHIM) changed its name to the European Union Intellectual Property Office (EUIPO). By the entry into force of this Regulation, the Community trade mark changed the name to the trade mark of the European Union. Adoption of Regulation (EU) 2017/1001 of 14. June 2017. Regulation (EC) 207/2009 and Regulation 2015/2424 have been put into effect and the new Regulation regulates the substance of the European Union trade mark and the functioning of the European Union Intellectual Property Office. Council Regulation (EC) No 6/2002 of 12 December 2001 on Community designs is still in force and regulates the design of the EU.

* Senior assistant, University of Banja Luka, Faculty of Law, njegoslav.jovic@pf.unibl.org.

In this paper, the author analyzes the provisions of the new Regulation (EU) 2017/1001 which regulates the work of the European Union Intellectual Property Office as an agency of the European Union.

Keywords: European Union Intellectual Property Office (EUIPO), Regulation (EU) 2017/1001, European Union trade mark, European Union design.

OBLICI SAUČESNIŠTVA KOD ZLOČINA GENOCIDA U PRAKSI AD HOC TRIBUNALA

Apstrakt

Genocid po svojoj prirodi zahteva čvrstu organizaciju i saradnju na više nivoa. Po pravilu on uključuje veliki broj lica, koja na različite načine i u različitim razmerama svog ličnog učešća doprinose ukupnom izvršenju zločina. Stoga se pitanje krivičnih radnji genocida i krivične odgovornosti za genocid u Konvenciji o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida iz 1948. (u nastavku Konvencija) nije moglo ograničiti samo na izvršene zabranjene radnje, pobrojane u članu II pomenute konvencije, i odgovornost neposrednog počinioca, već je u sebi involviralo i pripremljene radnje za izvršenje genocida i odgovornost saradnika. Konvencija je, dakle, usvojila opštevažeći princip modernog krivičnog prava da se u slučaju posebno teških krivičnih dela kažnjava ne samo za izvršeno delo, nego i pokušaj izvršenja, saučesništvo, podstrekavanje i udruživanje u cilju izvršenja istog.

U radu se obrađuje pitanje saučesništva kod zločina genocida u svetlu jurisprudencije ad hoc krivičnih tribunala za bivšu Jugoslaviju i Ruandu.

Ključne reči: genocid, Konvencija, ad hoc tribunali, saučesništvo, udruženi zločinački poduhvat.

* Vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu. mpalevic@jura.kg.ac.rs Rad primljen 24.10.2017. Prihvaćen za štampu 20.12.2017.

1. Uvod

Pored samog čina genocida (a), član III Konvencije kao kažnjive akte označava i:

- b. zaveru da se poćini genocid,
- c. neposredno i javno podstrekavanje da se poćini genocid,
- d. pokućaj da se izvrći genocid, i
- e. saućesništvo u genocidu.

Ovaj ćlan pokreće sloćzene probleme komparativnog krivićnog prava. Koncepti postavljeni u njemu poznati su nacionalnim zakonodavstvima, ali se njihova primena u velikoj meri razlikuje od jednog do drugog pravnog podrućja. S druge strane, autori Konvencije su, u nameri da istaknu znaćaj problema kojim se bave, u formulaciji navedenog ćlana na istom mestu izneli i odredbe Općsteg dela i odredbe Posebnog dela krivićnog dela genocida. Tako se, na primer, ovde prepliću odredbe Općsteg dela o planiranju, odnosno pripreme radnje za izvrćenje genocida, zatim kaćnjavanje za pokućaj izvrćenja dela, podsticanje i saućesništvo u delu, kao i odredbe Posebnog dela krivićnog prava, koje se odnose na krivićno delo genocida, pojam genocida i njegove elemente.¹ Mećđutim, ovaj formalno-tehnićki propust je izdrćao probu vremena pa se u neku ruku moće smatrati prihvatljivim.

Do pojave Rimskog statuta pojmovi izvrćioca krivićnog dela i saućesnika u njegovom izvrćenju nisu bili precizno, pa ćak ni sasvim jasno utvrćeni. Isto se moće reći i za institute izvrćilaćstva, saizvrćilaćstva i saućesništva. Klasićno mećđunarodno pravo, bazirano na sudskim precedentima raznih formi *ad hoc* sudovanja, izbegavalo je da rećava sloćzenu problematiku saućesništva već je ustanovilo pojam "jedinstvenog poćinioca" krivićnog dela, tj. subjekta koji na bilo koji naćin doprinosi izvrćenju krivićnog dela.² Na taj naćin ono je u isti poloćaj stavilo i izvrćioce i saućesnike, ćesto i one koji su samo pokućali izvrćenje krivićnog dela. Na praktićnom planu ovo je imalo za posledicu da u pogledu kaćnjavanja izmećđu navedenih kategorija nema razlike. Sa gledićta principa legitimiteta za ovo rećenje se moćda i moće naći opravdanje, jer se polazi od racionalne pretpostavke ćto efikasnijeg sprećavanja izvrćenja mogućih zloćina, ali sa gledićta principa *nullum crimen sine lege* ono je svakako neprihvatljivo. I ne

¹ B. Ćejović, *Mećđunarodno krivićno pravo*, Beograd, 2006, str. 187.

² M. Škulić, *Oblici ućestvovanja u ostvarenju krivićnog dela - (sa) izvrćilaćstvo i saućesništvo u Rimskom statutu, Primena mećđunarodnog krivićnog prava u nacionalnim zakonodavstvima*, Mećđunarodni naućni skup, Tara, 2005, str. 111.

samo to. Čini se da je i nepravično, jer u istu ravan stavlja lica koja su na sasvim različite načine doprinela krivičnom delu.

Saučesništvo je učešće više lica u jednom krivičnom delu. Za razliku od saizvršilaštva, saučesništvo podrazumeva, ne učešće više lica u izvršenju krivičnog dela, već samo doprinošenje tom izvršenju.³ Zbog toga se pokatkad saučesništvo smatra "sekundarnim učešćem". Međutim, ta kvalifikacija gubi na smislu kada se primeni na zločin genocida.

Genocid je kolektivni zločin. Tehnika njegovog izvršenja, skoro bezuslovno, zahteva prisustvo više međusobno povezanih pojedinaca, saučesnika, koji zajedno, na različitim stupnjevima ličnog kriminalnog učešća, doprinose materijalizaciji genocidne namere. Saučesnik u genocidu bi se mogao definisati kao lice koje ne čini neposredno inkriminisano delo, ali koje se iz drugog plana pridružuje genocidnom ponašanju glavnog izvršioca. No, u zločinu genocida nema ničega "sekundarnog". Saučesnik u genocidu je uglavnom "pravi" zločinac, a "glavni prekršilac" samo mala karika u mašini. Možda najveći značaj saučesništva u slučajevima genocida upravo i leži u tome što ono uspostavlja krivičnu odgovornost vođa, organizatora i planera, od kojih je samo mali broj uprljao ruke u svetovnim zadacima fizičkog ubijanja. Hitler, očigledno, nije fizički ubio ili brutalno se odnosio prema bilo kome, tehnički, on je bio "samo" saučesnik u krivičnom delu genocida.⁴

2. Praksa *ad hoc* tribunala i pitanje saučesništva u genocidu

Kako je objasnilo sudsko veće Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju (MKTJ): "Iako samo neki članovi grupe mogu fizički počiniti krivično delo, učešće i doprinos ostalih članova grupe je često puta od vitalnog značaja za izvođenje prestupa u pitanju."⁵ U analizi pojma saučesništva, kao vrsti "sekundarnog zločinačkog doprinosa" Međunarodni krivični tribunal za Ruandu (MKTR) je izneo: "Saučesništvo uvek implicira činjenje genocida kao glavno krivično delo. Saučesništvo se ponekad opisuje kao 'pozajmljeni kriminalitet'. Ponašanje saučesnika postaje krivično delo kada su ključni počinioци izvršili krivično delo. Saučesnik nije počinio autonomno krivično delo, već je jednostavno omogućio krivičnu aktivnost koju su obavljali drugi. Mora se

³ B. Čejović, *nav. delo*, str. 143.

⁴ W. A. Schabas, *Genocide in International Law-The Crimes of Crimes*, Cambridge, 2000. p. 286.

⁵ MKTJ, Tužilac protiv Talića, Predmet br. IT-99-36/1, Prvostepena presuda, st. 191.

dokazati, van svake razumne sumnje, da je genocid zaista počinjen, pre nego što se optuženi može osuditi za saučesništvo u genocidu."⁶

U Statutima dva tribunala profiliše se nekoliko osnovnih oblika saučesništva: (a) planiranje, (b) naređivanje, (c) podsticanje i (d) pomaganje i podržavanje (potpomaganje ili podupiranje).

Prema MKTR planiranje je "slično pojmu saučesništva u evro-kontinentalnom pravu, odnosno zavere u *common law* sistemu. Razlika je što planiranje, u odnosu na saučesništvo i kovanje zavere, može biti delo jedinke. Planiranje se stoga može definisati kao nagoveštaj da jedna ili nekoliko osoba razmišljaju o izvršenju krivičnog dela kako u pripremnim tako i u izvršnim fazama."⁷ Planiranje, unutar značenja statuta *ad hoc* tribunala, je krivično delo samo ako se počini osnovno krivično delo.

Druga kategorija je "naređivanje" izvršenja krivičnog dela. Ovo je klasičan oblik učestvovanja u ostvarenju krivičnog dela, u osnovi dugo poznat i nesporan kako u teoriji tako i u praksi međunarodnog krivičnog prava. Naređivanje podrazumeva odnos nadređenosti i podređenosti između osobe koja izdaje naređenje i one koja ga izvršava. Drugim rečima, osoba koja je u poziciji vlasti koristi vlast da ubedi druge da izvrše prekršaj. Naređivanje je oblik saučesništva na osnovu uputstava datih direktnom izvršiocu prekršaja. Kod naređivanja dovoljno je da se dokaže kako je lice imalo dovoljno vlasti da izdaje naređenja, bez obzira na to da li je takva njegova moć izvorno generisana formalnim odnosom nadređenosti i podređenosti.⁸

Treća kategorija je "podsticanje", za koju se s pravom može reći da je istovetno sa pojmom "podstrekavanja". Prema MKTR, ono podrazumeva "podsticanje drugih da počine prekršaj".⁹ Podsticanje ili podstrekavanje, kao što je izloženo u glavnoj odredbi Statuta koji se tiče učešća u krivičnom delu, nisu isto što i krivično delo "neposrednog i javnog podstrekavanja" koje je predstavljeno u specifičnoj odredbi koja se odnosi na genocid. "Neposredno i javno podstrekavanje" je nedovršeno krivično delo, a ne oblik saučesništva.

⁶ MKTR, Tužilac protiv Akajesua, Predmet br. 96-4-T, Prvostepena presuda, st. 144.

⁷ MKTR, Slučaj Akajesu... Presuda, st. 479.

⁸ MKTJ, Slučaj Kordić i Čerkez, Predmet br. IT-95-14/2-T Pretresno veće, Presuda, 26. februar 2001, st. 388.

⁹ MKTR, Slučaj Akajesu... Presuda, st. 481.

Poslednji oblik učešća u krivičnom delu u statutu *ad hoc* tribunala je "pomaganje i podržavanje" (*aiding and abetting*). Smatra se da se "podržavanje" odnosi na *mens rea* glavnog krivičnog dela dok se "pomaganje" odnosi na *actus reus*. Pomagač obezbeđuje materijalnu pomoć, koja po prirodi može biti raznovrsna i naizgled neutralna, pa je i njegova *mens rea* često nejasna ili dvosmislena. Onaj koji podržava (potpomaže, podupire) delo, s druge strane, zapravo podstiče krivično delo rečima ili ponašanjem. Ukoliko se njegova dela mogu dokazati na zadovoljavajući način, još očiglednijim se mora učiniti da je "podržavalac" imao *mens rea* da uništi, u potpunosti ili delimično, neku grupu koja je pod zaštitom Konvencije.

"Pomaganje i podržavanje" predstavlja klasičnu formulaciju saučesništva prema *common law* pravnoj tradiciji ali je nesumnjivo i jedna od najkontroverznijih sintagmi međunarodnog krivičnog prava u celini. Diferencirati smisao i pravno značenje njenih pojmovnih komponenti nije nimalo lako. Razlog tome leži, ne samo u uticaju *common law* krivično-pravne terminologije, koja je prilično različita od pravne terminologije evro-kontinentalnog prava, već pre svega u činjenici da upotrebljeni izrazi imaju sinonimno značenje. Nije jasno, koju funkciju ima izraz "podržavanje" kada je njegov smisao logički kapacitet u najvećoj mogućoj meri već sadržan i iscrpljen u "pružanju pomoći" kao prvoiskazanom obliku pomaganja kao opšteg pojma. Čini se da precizan odgovor na ovo pitanje nije moguće dati. A možda nije ni neophodno kada se uzme u obzir da se uz ova dva oblika pomaganja u Statutima tribunala (i Rimskom statutu takođe) predviđa i treći, koji, u formi generalne klauzule obuhvata "bilo koji drugi način pomaganja izvršenja ili pokušaja krivičnog dela". Uvođenjem ovog trećeg oblika pomaganja problem razlučivanja pojmova "pomaganje" i "podržavanje" potpuno se relativizuje. Ali otvara se novi. Naime, koncept "pomaganja na bilo koji drugi način" može dovesti do opasnosti da se i neke radnje koje to objektivno ne zaslužuju kvalifikuju kao radnje pomaganja, imajući u vidu nepostojanje jasno definisane "donje granice" njegovog *actus reus*-a. Ovaj oblik učešća obično se dovodi u vezu sa "udruženim zločinačkim poduhvatom" (*joint criminal enterprise*) ili "zajedničkim ciljem" (*common purpose*) kao izvedenim (iskonstruisanim) oblikom kriminalnog učešća (ili odgovornosti?) preko kojeg se često nastoji anulirati problem nedostataka validnih dokaza kriminalnog doprinosa i krivične odgovornosti pojedinih optuženih.

Actus reus "pomaganja i podržavanja" može biti veoma širok. Dela koja su potrebna da bi se optuženo lice smatralo odgovornim, mogu se sastojati kako od ohrabriranja i moralne podrške tako i od nečinjenja, pod uslovom da je propust da se deluje odlučujuće uticao na izvršenje krivičnog dela i da je spojiv sa

traženim nivoom *mens rea*. Pri tome, opšti uslov koji zahteva krivično pravo kod nečinjenja, kao forme pomaganja i podržavanja krivičnog dela, jeste da je propust povezan sa "dužnošću" lica da "deluje".

Prema MKTR "pomaganje" znači pružanje pomoći nekome, dok "podržavanje" obuhvata olakšavanje u izvršenju krivičnog dela pokazujući pri tom određenu "naklonost". Ova dva pojma su, dakle, prema shvatanju MKTR razdvojiva i dovoljno je alternativno dokazati jedan ili drugi pojam učešća. Oni "mogu da zvuče kao sinonimi ali to nisu".¹⁰ S druge strane, MKTJ se odnosio prema ovim pojmovima kao da imaju zajedničko smisaono značenje, služeći se pojmovima poput: "praktična pomoć, ohrabrivanje ili moralna podrška".¹¹

MKTR je tvrdio da postoji razlika između "pomaganja" i "podržavanja", izloženih u opštoj odredbi Statuta i primenljivih na sva krivična dela obuhvaćena Statutom. Tvorcima Konvencije, nasuprot, smatrali su da "saučesništvo", unutar evro-kontinentalne pravne škole obuhvata poznate *common law*-a pojmove "pomaganja" i "podržavanja"¹² pa bi se moglo zaključiti da po ovom pitanju postoji izvesna neusklađenost. MKTR je izneo postojanje tri oblika "saučesništva" u sistemima evro-kontinentalnog prava: (a) saučesništvo podsticanjem, (b) saučesništvo kroz svesno pomaganje i podržavanje počinioca genocida u planiranju ili omogućavanju njegovih radnji i (c) saučesništvo nabavljanjem, odnosno, snabdevanjem sredstvima kao što su oružje, oruđa ili bilo koja druga sredstva upotrebljena da se izvrši genocid.¹³ Međutim, pri bližem ispitivanju, došlo se do zaključka da je "podsticanje" sinonimno sa "podržavanjem", a "nabavljanje" sa "pomaganjem". Suočeno sa takvim terminološkim razlikama, Veće MKTR, u Slučaju Akajesu, je izabralo da protumači član 2/3 Statuta u skladu sa tri oblika saučesništva koji se navode u članu 91 Krivičnog zakona Ruande. Tamo su konstatovana dva dodatna oblika saučesništva: (a) podstrekavanje putem govora i pružanjem utočišta i (b) pomaganje počiniocu krivičnog dela. Veće je takođe napravilo razliku između saučesništva u genocidu iz člana 2(3)/e Statuta MKTR i pomaganja genocida prema članu 6 st. (1), smatrajući da prvo podrazumeva činjenje, u smislu pozitivne akcije, a ovo drugo može biti počinjeno i nehatno.¹⁴

¹⁰ *Isto*, st. 423.

¹¹ MKTJ, Slučaj Furundžija (IT-95-17/1) Prvostepena presuda, st. 249.

¹² W. A. Schabas, *op. cit.*, p. 293.

¹³ MKTR, Slučaj Akajesu... Presuda, st. 536.

¹⁴ Dž. R. V. D. Džouns i S. Pauls, *Međunarodna krivična praksa*, prevod, Beograd, 2005, str. 174.

U vezi sa pitanjem - Da li doprinos saučesnika mora ispuniti određenu kvalitativnu i kvantitativnu normu? - Tužilaštvo MKTJ zagovaralo je da "bilo koja pomoć, čak i toliko mala kao što je učešće u radu u nekom od logora", označava učešće dovoljno za ispunjavanje uslova za pojam saučesništva. "Najmarginalniji deo pružanja 'pomoći' može ustanoviti saučesništvo".¹⁵ Sud je posmatrao ovo pitanje na drugi način, zagovarajući da učešće u krivičnom delu mora imati direktnog i znatnog uticaja na izvršenje prekršaja.¹⁶ Veće je iznelo stanovišta Komisije za međunarodno pravo primetivši da, iako ona nije obezbedila definiciju "znatnog", praksa ukazuje na "doprinos koji u osnovi utiče na izvršenje krivičnog dela". Tribunal je predložio da se učešće može smatrati znatnim ukoliko se "krivično delo najverovatnije ne bi ni dogodilo na isti način da neko nije preuzeo ulogu koju je optuženi u osnovi preuzeo".¹⁷ Rimski Statut, recimo, ne pruža nikakvu naznaku da li postoji neki kvantitativni stepen pomaganja i podupiranja potreban da se postigne *actus reus* u saučesništvu.

Kao što je MKTJ uočio: "direktan doprinos ne zahteva neizbežno i učešće u fizičkom izvršenju nezakonitog čina".¹⁸ Baš kao što prisustvo na mestu zločina nije neophodno za saučesništvo, takođe je jasno da samo prisustvo na mestu zločina, u odsustvu ili izostajanju materijalnog čina nije delo saučesništva. Saučesništvo se može isto tako desiti i nakon krivičnog dela, kao i pre i u toku njegovog izvršenja. Odredba opšteg saučesništva u statutima *ad hoc* tribunala ostavlja ovo pitanje bez odgovora. Praksa MKTR prihvata da pomoć koju pruža pomagač može da bude naknadna, npr. sakrivanje izvršioca.¹⁹ MKTR je istakao da saučesništvo uključuje podržavanje faktičkog izvršenja pre, u toku ili nakon incidenta.²⁰

U slučaju Tadić Žalbeno veće je razvilo specijalan pojam saučesništva "zajedničkog cilja" koji se razlikuje od "pomaganja i podržavanja". Ono je našlo da se krivična odgovornost može proširiti i na dve ili više osoba koje imaju zajedničku nameru da izvrše određeno delo "gde jedan od izvršilaca počinu delo koje je, iako van zajedničkog plana, ipak prirodna i predvidiva posledica

¹⁵ MKTJ, Slučaj Tadić, st. 671.

¹⁶ *Isto*, st. 691 i st. 692. Takođe videti: Slučaj Delalić, st. 326; Slučaj Foča (Kordić i Čerkez), st. 601.

¹⁷ *Isto*, st. 688.

¹⁸ *Isto*, st. 678 i st. 691.

¹⁹ MKTR, Slučaj Baglišema, Predmet br. 95-1A-T, Presuda, 7. jun 2001.

²⁰ *Isto*, st. 692.

izvršenja te zajedničke nakane".²¹ Po Žalbenom veću ovaj oblik odgovornosti proizilazi iz običajnog prava, prakse sudova, regulative pojedinih nacionalnih zakonodavstava i konačno iz sadržaja člana 25(g) Rimskog i Statuta samog Tribunala (čl. 7/1).

Saučesništvo kod "udruženog zločinačkog poduhvata" pokreće izuzetno teška pitanja u odnosu na *mens rea* genocida. Dosledna primena tog koncepta unutar međunarodne jurisprudencije pogoduje instaliranju prakse pravnog voluntarizma, arbitrarnosti i šabloniziranju krivične odgovornosti po modelu funkcionisanja "Prokrustove postelje". Naime, pojedinac može biti odgovoran za sve prekršaje koje su počinili on ili njegovi saučesnici, a koji razložno proističu iz zajedničkog cilja da se počinio krivično delo. Saučesnik može biti proglašen krivim i za zločin koji nije istinski počinio, zato što je propustio da predvidi kako će se njegov partner ponašati u krivičnom delu.²²

Sporan kao način krivičnog učešća, oblik krivične odgovornosti i vrsta krivičnog dela, pojam "udruženi zločinački poduhvat" naročito negativno efektira u materiji genocida.²³ On, ne samo da ne predstavlja formalni element prava genocida (član III Konvencije ga ne spominje niti je kao oblik učešća nabrojan u članu 7 st. 1 Statuta MKTJ) već je njegova inkorporacija u jurisprudenciju MKTJ, u potpunoj koliziji sa idejom Konvencije o genocidu i samim *genus proximus*-om tog zločina. Pojam "udruženog zločinačkog poduhvata" temelji se na prirodnim i predvidljivim posledicama konkretnog dela, što znači da on, po svom izvornom karakteru, predstavlja krivično delo nehata, koje se, opet, teško može i uporediti, a kamoli poistovetiti, sa najtežim od svih zločina – genocidom – kojeg prati najveći mogući stadijum kažnjivog mentalnog stanja – *dolus specialis*. Nasuprot genocidu, kod kojeg je kvalifikaciono određenje dela sadržanih u članu III Konvencije, utemeljeno na subjektivnom standardu procene *mens rea*, "udruženi zločinački poduhvat" pre podrazumeva standard razumnog koji više odgovara vikarnoj građanskoj odgovornosti nego krivičnoj odgovornosti.²⁴ Kasnija praksa

²¹ MKTJ, Slučaj Tadić.

²² W. A. Schabas, *op. cit.*, p. 303.

²³ General Krstić, (slučaj 'Srebrenica') osuđen je za saučesništvo u genocidu kao deo, odnosno učesnik, "udruženog zločinačkog poduhvata", MKTJ, Slučaj Krstić, Presuda Pretresnog veća, st. 622.

²⁴ M. Kreća, Izdvojeno mišljenje t. 153. str. 454. u Ed. Srbija pred Međunarodnim sudom pravde, Knjiga 2, Presuda. Beograd, 2007.

MKTJ vodila je ka napuštanju ovog kvazi-pravnog instituta,²⁵ ali se od njega ipak nije odustajalo do samog kraja rada ovog suda.

U pogledu zahteva *mens rea* kod saučesništva smatra se da je on ispunjen namerom saučesnika da se uništi u potpunosti ili delimično određena nacionalna, etnička, rasna ili verska grupa kao takva. Komisija za međunarodno pravo naglašava da saučesništvo mora obuhvatiti saznanje o posledicama. Prema Komentaru Komisije, saučesnik mora "smišljeno pružiti pomoć izvršiocu krivičnog dela. Otuda, pojedinac koji pruža određenu vrstu pomoći... bez saznanja da će to pomoći u izvršenju krivičnog dela, ne može biti odgovoran."²⁶ Međutim, prema stavu nekih od veća dva tribunala, u nekim slučajevima saučesnik ne mora da ima "specifičnu nameru". Zbog prirode *actus reus*-a saučesništva, koji se često manifestuje višeznačnim ponašanjem, utvrđivanje *mens rea* saučesnika, po njihovom mišljenju, zahteva fokusiranje pažnje pre na psihički element "saznanja" nego na "nameru". Dok se kod glavnog prekršioca *mens rea* uglavnom dokazuje kao logičan zaključak iz dela, kod saučesnika, čija materijalna dela, naizgled, mogu biti neutralna, to nije uvek moguće. Dedukcija *mens rea* saučesništva iz *actus reus*-a saučesnika, ne prati logiku utvrđivanja *mens rea* glavnog izvršioca. Da bi se dokazao *mens rea* saučesnika mora se imati saznanja o nameri glavnog izvršioca. To, opet, ne znači da *mens rea* saučesnika može suviše odstupati od namere glavnog prekršioca. Njena donja granica ne može biti postavljena suviše nisko kako su to u nekim slučajevima protežirala neka od veća dva tribunala.²⁷ Saučesnik koji poznaje nameru glavnog prekršioca i koji pomaže ili ohrabruje mora obavezno i učestvovati u nameri izvršenja genocida. Lice koje obezbedi oružje za pripadnike vojnih ili paravojnih formacija, uz znanje da će to oružje biti upotrebljeno u svrhu činjenja genocida, u potpunosti namerava da učestvuje u genocidu. Iako nije istovetna sa namerom

²⁵ Od posebnog značaja je rezonovanje Prvostepenog veća MKTJ, u slučaju Tužilac protiv Stakića, Predmet br. IT-97-24. Njegova presuda označila je radikalan zaokret u pogledu tretiranja pojma udruženog zločinačkog poduhvata određujući njegovu donju granicu u objektivnom i subjektivnom smislu što su sve ostale presude, koje uzete zajedno tvore telo prava o udruženom zločinačkom poduhvatu, propustile da urade; Tužilac protiv Kordića, Prvostepena Presuda, st. 219 glasi: "Ako se pojmovi individualnog *mens rea* suviše razvuku to može dovesti do toga da se krivična odgovornost nametne pojedincima za ono što je u stvari krivica asocijacijom, a što je rezultat koji se ne slaže s pokretačkim principima koji su doveli do stvaranja ovog Međunarodnog tribunala".

²⁶ Report of the International Law Commission on the Work of its Forty-Eight Session, 6. may-26 July 1996, p. 24.

²⁷ MKTR, Slučaj Akajesu; MKTJ Slučaj Furundžija i Slučaj Tadić.

glavnog prekršioca, koja podrazumeva stepen specijalne namere, namera saučesnika u konkretnom slučaju, ipak je krivična i genocidna.

Prema zaključku jednog od sudskih veća MKTR, licu se može suditi za saučesništvo čak i kada stvarni počinilac genocida nije bio ni suđen ni osuđen. U nekim slučajevima suđenje može biti potpuno nemoguće, pošto je glavni prekršilac ili mrtav ili je nestao, ili je glavni prekršilac onesposobljen da bude izveden pred sud, ili je maloletnik ili uživa imunitet. U presudi u slučaju Musema stoji: "Saučesnik... može biti izveden pred sud čak i kada glavni počinilac nije identifikovan ili kada krivica nije mogla biti dokazana iz nekog drugog razloga."²⁸ Isto rezonovanje primenjeno je i pred MKTJ, u slučaju "Srebrenica", u presudama oficirima VRS, generalu Krstiću i pukovniku Blagojeviću. Ovaj stav potrebno je posmatrati kroz prizmu opšteg krivično-pravnog principa po kome nema krivične odgovornosti bez krivičnog dela niti krivičnog dela bez počinioca i njegove individualizovane vinosti odnosno kvalifikovanog mentalnog stava prema delu. U konkretnom smislu, to bi značilo da saučesništvo u genocidu, kao supsidijarno krivično delo, svoj konačan pravni izraz dobija tek sa utvrđivanjem postojanja dela genocida i utvrđivanjem krivične odgovornosti počinioca genocida. Ukoliko genocid, kao objektivizirana projekcija genocidne namere počinioca, nije dokazan ili je namera počinioca krivičnog dela okvalifikovana kao ne-genocidna, nemoguće je govoriti o postojanju krivičnog dela saučesništva u genocidu. Nepostojanje genocida kao glavnog zločina ili-(i) odsustvo počinioca genocida, isključuje postojanje saučesništva u genocidu. Tretirajući izrazom "genocidna dela" akte pobrojane u članu II ali ne i one sadržane u njenom trećem članu, Konvencija o genocidu pravi jasnu razliku između genocida i saučesništva u genocidu, što vodi zaključku da se genocid i saučesništvo u genocidu uzajamno isključuju. I praksa dva tribunala u više navrata je potvrdila da je za utvrđivanje individualne krivične odgovornosti za "planiranje, podstrekavanje, naređivanje, kao i pomaganje i podsticanje u planiranju i pripremi zločina iz članova II do V Statuta, potreban dokaz da je glavni prekršilac, odnosno glavni prekršioc, stvarno počinili zločin."²⁹ Dakle, bez glavnog počinioca i njegovog kriminalnog nauma, uništenja neke od zaštićenih grupa, pravno je nemoguće govoriti o saučesništvu u genocidu kao o počinjenom delu.

²⁸ MKTR, Slučaj Musema, Predmet br. T-96-13-T Pretresno veće, Presuda i kazna, 27. januar 2000, st. 174.

²⁹ MKTJ, Tužilac protiv Stakića, Presuda, st. 445; Tužilac protiv Furundžije, Presuda, st. 235; MKTR, Tužilac protiv Akajesua, Presuda, st. 473. itd.

U svetlu iznetih pravnih promišljanja, presuda Pretresnog veća MKTJ, u slučaju "Srebrenica", kojom je general Krstić osuđen za saučesništvo u genocidu, čini se spornom. Sudsko veće je raspravljalo i donelo presudu bez identifikovanja i procesuiranja samog počinioca genocida. Kao počinilac i planer genocida, u presudi se navodi Vojska Republike Srpske, odnosno njeni pripadnici ali ne i konkretan počinilac.³⁰ U situaciji odsustva počinioca genocida kao glavnog zločina, utvrđivanje eventualne genocidne namere - psihičkog elementa krivičnog dela genocida - kod istog, učinjeno je faktički i *de jure* nemogućim. Međutim, MKTJ, u istom slučaju, ide još jedan korak nazad u odnosu na opšteprihvaćene principe krivičnopravne prosekucije, navodeći da se zaključak o tome da je "konkretan zločin bio motivisan genocidnom namerom" može izvesti "čak i onda kada pojedinci kojima se pripisuje takva namera nisu precizno identifikovani."³¹ Ovaj pristup, ne samo da nije u skladu sa uslovima predviđenim Konvencijom o genocidu, već se njime otvara i pitanje ispravnosti vođenja čitavog krivičnog postupka i egzaktnost izvedenih i prezentiranih činjenica u njemu. Veoma je teško pomiriti uslov o "neophodnom uvidu u stanje svesti navodnih počinilaca", koji je kao princip usvojen u jednom drugom predmetu pred MKTJ iz materije genocida,³² sa pristupom koji je MKTJ usvojio u predmetu Krstić.

3. Zaključak

Široka i teleološka koncepcija nedovršenih dela primenjena kod genocida je potpuno u skladu sa duhom Konvencije. Štaviše, čini se da daje smisla enigmatskoj reči "prevencija" koja se javlja i u naslovu i u članu I Konvencije o genocidu. Međutim, imajući u vidu uticaje različitih pravnih sistema, pre svih anglo-saksonskog i evrokontinentalnog, neki termini upotrebljeni u definisanju izloženih instituta delimično se preklapaju i često puta imaju drugačija značenja od onih koja redovno imaju u pojedinim unutrašnjim zakonodavstvima što naročito velike probleme može stvoriti prilikom tumačenja i primeni konvencijskih standarda "pripremnih radnji" od strane međunarodnih sudova. Takav je slučaj i sa saučesništvom.

Praksa postojećih tribunala pokazala se nekonzistentnom i suviše ekstenzivnom u pogledu definisanja i utvrđivanja saučesništva kao oblika pripremnih radnji izvršenja genocida. Ekletantan primer šikane člana III Konvencije je

³⁰ MKTJ, Slučaj 'Srebrenica', Tužilac protiv Krstića, Presuda, st. 545-549.

³¹ *Isto*, st. 34.

³² MKTJ, Tužilac protiv Stakića, Presuda, st. 547.

konstruisanje, od strane MKTJ, pojma "udruženog zločinačkog poduhvata" kao oblika učešća u genocidu. Naš je stav da "udruživanje u zajednički zločinački poduhvat" kao osnov krivične odgovornosti ne spada u kategoriju "rafiniranih" pravnih pojmova kakvi oni, nužno, zbog kvaliteta i specifičnosti međunarodnog ambijenta, moraju biti. Naprotiv, u savremenim uslovima, on izaziva višestruke nedoumice, npr. da li je u pitanju posebno krivično delo ili posebna vrsta odgovornosti u okviru nekog već postojećeg dela, da li je to uvođenje objektivne odgovornosti ili kolektivne krivice?

Isto tako, i tendenciozno imputiranje krivične odgovornosti (pred MKTJ) za genocid zasnovano na "pomaganju i podržavanju", kao obliku saučesničkog ponašanja, zbog niskog donjeg praga *actus reus*-a i *mens rea*, koji ga karakterišu, negativno efektira na konstitutivne elemente zločina genocida. Uvođenjem u problematiku genocida i instituta "pomaganja na bilo koji drugi način", kao dopunskog oblika "pomaganja i podržavanja", pravno biće zločina genocida potpuno se trivijalizuje i gubi smisaoni identitet. Primena ovog koncepta može dovesti do opasnosti da se i neke radnje koje to objektivno ne zaslužuju kvalifikuju kao radnje pomaganja genocida s obzirom na nepostojanje jasno definisane "donje granice" njegovog *actus reus*-a.

Milan Palević, PhD³³

Forms of the complicity in genocide in the practice of *ad hoc* tribunals

Summary

Genocide, according to its nature, requires a firm organization and collaboration on several levels. It includes, by rule, a large number of people, who, in various ways and degrees of their personal involvement, contribute to the overall execution of crime. Therefore, the issue of criminal liability for the crime of genocide from the Convention for prevention and punishment of the crime of genocide from 1948 (further referred to as Convention) could not be restricted to the committed acts listed in Article II of the Convention and the liability of the actual executor, but also involves the acts related to the preparation of the crime

³³ Associate professor University of Kragujevac Faculty of Law.

of genocide and the liability of the collaborators, as well. Thus, the Convention has adopted the generally accepted principle of modern criminal law that in case of serious criminal offences, the court punishes not only the execution of crime, but also the attempt, complicity, incitement and conspiracy to commit crime.

In this paper the author elaborates the issue of the complicity in the crime of genocide in light of jurisprudence of the *ad hoc* criminal tribunals for former Yugoslavia and Rwanda.

Keywords: genocide, Convention, *ad hoc* tribunals, the complicity, joint criminal enterprise.

Povlačenje

Zoran Radivojević, Nadležnost komisije u postupku predlaganja, usvajanja i sprovođenja akata organa Evropske unije, *Revija za evropsko pravo* 1(2016), str. 69-92.

Ovo je obaveštenje o povlačenju članka Zorana Radivojevića, "Nadležnost Komisije u postupku predlaganja, usvajanja i sprovođenja akata organa Evropske unije", koji je objavljen u "Reviji za evropsko pravo", broj 1(2016), str. 69-92.

Glavni i odgovorni urednik je obavešten da navedeni rad predstavlja autoplagijat rada koji je isti autor objavio pod naslovom "Uloga Komisije u donošenju i izvršenju pravnih akata Evropske unije", u "Zborniku radova Pravnog fakulteta u Nišu, LIV(2015) br. 71, str. 61-79

Postupajući po ovom zahtevu, glavni urednik je odlučio da ovim putem rad povuče.

Urednik se na ovaj način izvinjava čitaocima "Revije za evropsko pravo."

Retraction

This a notice of retraction of the article: Zoran Radivojević, "Nadležnost Komisije u postupku predlaganja, usvajanja i sprovođenja akata organa Evropske unije" (Competence of the Commission in Propising, Adopting and Implementing Legal Acts of he European Union Institutions), published in "Review of European Law", Vol. XVIII(2016), pp. 69-92.

The Editor-in-Chief has been informed that this papaer plagiarizes an earlier paper of the same author: "Uloga Komisije u donošenju i izvršenju pravnih akata Evropske unije" (The Role of the European Commission in the Enactment and Execution of Legal Acts of the European Union) published in "Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu LIV(2015) No. 71, pp. 61-79. After confirmation of this

fact, the Editor-in-Chief of the Review of European Law, has decided to retract the paper immediately.

We apologize to the readers of the journal that it took a year to notice this error and to retract the paper. We expect of readers of the journal to directly get in touch with the editorial office and the editor of the journal for similar cases in the future, so that they can be handled promptly.