

Godina XVIII

2016.

Broj 1.

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, Aleksandar Ćirić, Duško Lopandić, Miroslav Paunović, Vuk Radović, Maja Stanivuković, Mirko Vasiljević, Slobodan Samardžić, Radovan D. Vukadinović.

**Međunarodna redakcija**

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

**Glavni i odgovorni urednik:** Radovan D. Vukadinović

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

**Zamenik glavnog urednika:** Jelena Perović

**Urednik:** Jelena Vukadinović

**Sekretar:** Mirjana Glintić

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., XVIII(2016) 1. 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 XVIII	2016.	Broj 1.
--------------	-------	---------

---

## SADRŽAJ

### ČLANCI

Vladimir Medović	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Kosova	5
Zoran Radivojević	Nadležnost Komisije u postupku predlaganja, usvajanja i sprovođenja akata organa Evropske unije	69
Jelena Čeranić	Presuda Evropskog suda pravde u predmetu Kraljevina Španija protiv Saveta - Režim prevođenja patentnih spisa unitarnog patenta	93
Milena Petrović	Međunarodne platne usluge u svetlu nove srpske regulative	115
Jelena Vukadinović	Pavna priroda arbitraže	133

# REVIEW OF EUROPEAN LAW

Periodical Review of the Association for European Law

---

Volume XVIII

□

2016

No 1

---

## CONTENTS

### ARTICLES

Vladimir Medović	Stabilisation and Association Agreement between the European Union and Kosovo	5
Zoran Radivojević	Competence of the Commission in Proposing, Adopting and Implementing Legal Acts of the European Union Institutions	69
Jelena Čeranić	Judgment of the European Court of Justice in Case Kingdom of Spain <i>v</i> Council - Translation Arrangements Applicable to the Unitary Patent	93
Milena Petrović	International Payment Services in the Light of the New Serbian Regulation	115
Jelena Vukadinović	Legal Nature of Arbitration	133

## ČLANCI - ARTICLES

Vladimir Medović\*

UDK 341.24 : [(4-672EU) + (497.115)

str. 5-66.

### SPORAZUM O STABILIZACIJI I PRIDRUŽIVANJU IZMEĐU EVROPSKE UNIJE I KOSOVA

#### Apstrakt

*Srbija i Kosovo se nalaze u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Srbija je kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, dok je Kosovo učesnik Procesu stabilizacije i pridruživanja. Potpisivanjem Briselskog sporazuma od 19. aprila 2013. godine stekli su se uslovi za otvaranje nove faze u odnosima između Srbije i Kosova, ali i nastavak njihovog puta ka Evropskoj uniji. Srbija je 21. januara 2014. godine započela pregovore o pristupanju Evropskoj uniji. Nekoliko meseci ranije, u oktobru 2013. godine Kosovo je otvorilo pregovore sa Evropskom unijom o zaključenju sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Pregovori su uspešno okončani i sporazum je parafiran od strane predstavnika Kosova i Evropske unije 25. jula iste godine. Evropska Komisija je 30. aprila 2015. godine predložila Savetu da donese odluku o potpisivanju sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Kosovom. Kao pravni osnov za zaključivanje sporazuma Evropska komisija je navela članove 217. i 218. Ugovora o funkcionisanju EU,*

---

\* Vanredni profesor Fakulteta za ekonomiju i inženjerski menadžment u Novom Sadu.

*mada ovi članovi izričito ne predviđaju mogućnost zaključenja sporazuma sa entitetima koji nisu priznate države, odnosno entitetima čija je državnost sporna. U tom pogledu Evropska komisija se pozvala na postojeću praksu zaključivanja međunarodnih sporazuma sa takvim entitetima. U toku pregovora Evropska komisija je posebno vodila računa o statusnoj neutralnosti sporazuma tako da je na više mesta u samom sporazumu izričito navedeno da ništa u sporazumu ne prejudicira međunarodnopravni status Kosova. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Kosova je potpisan 27. oktobra 2015. godine u Briselu. Sporazum, uz određene izuzetke, pokazuje dosta sličnosti sa ostalim sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju koje je Evropska unija zaključila sa državama Zapadnog Balkana. Svakako najbitnija razlika je u tome što se u sporazumu ne konstatuje status Kosova kao potencijalnog kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Naime, članstvo u Evropskoj uniji je otvoreno samo za države, a nezavisnost Kosova nisu priznale sve države članice EU. Osim toga, sporazum je potpisan samo između Evropske unije i Kosova, bez država članica EU, što predstavlja svojevrsan presedan u praksi zaključivanja sporazuma o pridruživanju. Posebna pažnja u sporazumu je posvećena normalizaciji odnosa između Kosova i Srbije. Kosovo je u tom pogledu preuzelo specifične obaveze čije eventualno kršenje može prouzrokovati trenutnu suspenziju Sporazuma od strane Evropske unije.*

**Ključne reči:** Kosovo, Evropska unija, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, Proces stabilizacije i pridruživanja.

## 1. Uvod

Razrešenje "kosovskog čvora" predstavlja jedan od najvećih izazova politike proširenja Evropske unije na Zapadnom Balkanu. U samom središtu tog problema nalazi se pitanje međunarodnopravnog statusa Kosova.<sup>1</sup> Za Evropsku uniju ovo pitanje ima spoljašnju i unutrašnju dimenziju. Ono opterećuje odnose EU prema Kosovu i prema Srbiji i predstavlja potencijalnu opasnost za stabilnost

---

<sup>1</sup> Sporazum o regionalnom predstavljanju i saradnji Beograda i Prištine od 24. februara 2012. godine predviđa da se Kosovo označava sa zvezdicom i fusnotom: "ovaj natpis ne prejudicira status Kosova i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o kosovskoj deklaraciji o nezavisnosti". Kako ne bi opterećivali tekst dugačkom formulacijom iz razloga jednostavnosti ćemo u ovom radu koristiti kolokvijalnu oznaku *Kosovo*.

regiona. Osim toga, ono opterećuje i odnose unutar same Evropske unije i među njenim državama članicama. Od dvadeset i osam država članica Evropske unije dvadeset i tri su priznale nezavisnost Kosova dok pet država članica za sada odbija da to učini. Takođe ni među institucijama Evropske unije ne postoji identičan stav oko međunarodnog statusa Kosova. Evropski parlament je u više deklaracija podržao nezavisnost Kosova i pozvao preostale države članice da priznaju Kosovo kao nezavisnu državu. Druge političke institucije Evropske unije: Evropski savet, Savet i Evropska komisija vode politiku statusne neutralnosti prepuštajući odluku o ovom pitanju državama članicama. Izazov politike statusne neutralnosti je utoliko veći što i Srbija i Kosovo imaju evropske ambicije i što su oboje obuhvaćeni Procesom stabilizacije i pridruživanja. Osnovni cilj ovog procesa je stabilizacija političkih, ekonomskih i socijalnih prilika u državama Zapadnog Balkana sa perspektivom njihovog eventualnog članstva u Evropskoj uniji. Radi ostvarivanja tog cilja Evropska unija je uslovila dalji napredak Srbije i Kosova na evropskom putu normalizacijom međusobnih odnosa. Potpisivanjem Prvog sporazuma o glavnim principima normalizacije odnosa Beograda i Prištine 19. aprila 2013. godine u Briselu stekli su se uslovi za otvaranje nove faze u odnosima između Evropske unije i Srbije i Evropske unije i Kosova. Zahvaljujući tom sporazumu 21. januara 2014. godine u Briselu je otvorena međuvladina konferencija o članstvu Srbije u Evropskoj uniji. Sa druge strane, nekoliko dana nakon postizanja Briselskog sporazuma, 22. aprila 2013. godine, Evropska komisija je predložila Savetu da donese odluku o otvaranju pregovora o zaključenju sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Kosovom, što je Savet i učinio odlukom od 25. juna 2013. godine. Pregovori između Evropske unije i Kosova su otvoreni u oktobru iste godine i uspešno okončani 2. maja 2014. godine. Pregovarači ispred Evropske komisije i Kosova su parafirali sporazum 25. jula 2014. godine. Dana 30. aprila 2015. godine Evropska komisija je predložila Savetu EU da donese odluku o potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Kosova. U skladu sa predlogom Evropske komisije, Savet EU je 22. oktobra 2015. godine doneo odluku o potpisivanju sporazuma. Konačno, 27. oktobra 2015. godine predstavnici Evropske unije i Kosova su u Strazburu potpisali Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.

Potpisani tekst Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Kosova je po mnogo čemu osoben i predstavlja presedan u međunarodnoj praksi Evropske unije. Mada je Evropska unija već zaključivala međunarodne sporazume sa entitetima koji nisu nezavisne države ili čiji je međunarodni status sporan, ovo je prvi put da je sa jednim takvim entitetom potpisala sporazum o pridruživanju. Reč je o sporazumima kojima se stvaraju široke,

privilegovane veze između Evropske unije i trećih zemalja. Zbog bliskosti i širine veza koje stvaraju, ovi sporazumi su se do sada zaključivali samo sa nezavisnim državama koje su u stanju da garantuju punu i pravilnu primenu njegovih odredbi. Zbog toga je iz ugla Evropske unije rad na tekstu ovog sporazuma bio izuzetno osetljiv i učinjen je veliki napor da rešenja sadržana u sporazumu ni na koji način ne prejudiciraju međunarodnopravni status Kosova, kako od strane Evropske unije, tako i od strane država članica. U tom cilju je za ovu priliku posebno prilagođena forma sporazuma koji je po prvi put zaključila samo Evropska unija, bez svojih država članica. Do sada je bila redovna praksa da se sporazumi o pridruživanju zaključuju u mešovitoj formi. Osim toga, sporazum vodi računa o specifičnim okolnostima u kojima se Kosovo nalazi i nameće Kosovu određene obaveze u pogledu normalizacije odnosa sa Srbijom. Šta više, te obaveze su definisane kao suštinski elemenat sporazuma i njihovo nepoštovanje može rezultirati delimičnom ili potpunom suspenzijom primene sporazuma ili njegovim otkazivanjem od strane Evropske unije. Sa druge strane, sporazum sadrži većinu odredbi koje se nalaze u sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju sa državama Zapadnog Balkana, a koje se odnose na: politički dijalog, regionalnu saradnju, zonu slobodne trgovine, kretanje usluga i kapitala, poslovno nastanjivanje, usklađivanje propisa, prostor slobode, bezbednosti i pravde, saradnju između ugovornih strana, institucionalni okvir, i dr. To istovremeno znači da Evropska unija smatra da su organi Kosova u stanju da garantuju punu i pravilnu primenu odredbi sporazuma u pomenutim oblastima, što na svojevrsan način predstavlja afirmaciju kosovskih institucija. Prema tome, reč je o jednom specifičnom sporazumu, koji predstavlja novost u praksi Evropske unije i koji zaslužuje da bude pažljivo analiziran.

## **2. Pravni osnov za zaključivanje sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Kosova**

Kao pravni osnov za odluku Saveta o potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Kosova navode se članovi 217. i 218. Ugovora o funkcionisanju EU.

U skladu sa članom 217. Ugovora o funkcionisanju EU, Evropska unija (EU) je ovlašćena da sa *trećim zemljama* ili međunarodnim organizacijama zaključi sporazume o pridruživanju koji predviđaju uzajamna prava i obaveze, zajedničke poduhvate i posebne procedure. Postupak za zaključenje međunarodnih sporazuma sa *trećim zemljama* ili međunarodnim organizacijama, uključujući i sporazume o pridruživanju, je propisan članom 218. Ugovora o funkcionisanju EU. Shodno članu 218. Ugovora o funkcionisanju EU, odluku o



zaključivanju sporazuma o pridruživanju Savet donosi jednoglasno, na predlog Evropske komisije i uz saglasnost Evropskog parlamenta.

Kao što se može primetiti i član 217. i član 218. Ugovora o funkcionisanju sadrže identičnu formulaciju kada je u pitanju druga ugovorna strana: *treća zemlja* ili međunarodna organizacija.<sup>2</sup> Na prvi pogled tako formulirane odredbe Ugovora isključuju mogućnost zaključivanja sporazuma o pridruživanju sa entitetima koji nisu nezavisne države ili međunarodne organizacije. Međutim, kao što ćemo videti, organi EU, posebno Sud pravde, neretko široko tumače odredbe Osnivačkih ugovora (Ugovor o EU, Ugovor o funkcionisanju EU) i na taj način proširuju ugovorna ovlašćenja EU. Ovim pitanjem se bavila Evropska komisija (Komisija) u Studiji o izvodljivosti za sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Kosova. Po mišljenju Komisije, ovlašćenje EU za zaključivanje međunarodnih sporazuma nije ograničeno samo na sporazume sa međunarodno priznatim državama ili međunarodnim organizacijama.<sup>3</sup> Međunarodni sporazum može biti zaključen sa bilo kojim entitetom kojeg druga ugovorna strana prihvati kao stranku u sporazumu i na koji se primenjuju pravila međunarodnog javnog prava. Kada je reč o sporazumima o pridruživanju, Komisija smatra da pravo EU ne daje preciznu definiciju takvih sporazuma. Član 217. Ugovora o funkcionisanju EU samo određuje da se tim sporazumima uspostavlja pridruživanje koje uključuje uzajamna prava i obaveze, zajedničke akcije i posebne postupke. Iz toga je sledio zaključak Komisije da EU može zaključiti sporazum o pridruživanju sa trećom zemljom ako političke i sudske vlasti te zemlje mogu obezbediti da se uslovi sporazuma poštuju, primenjuju i izvršavaju.

---

<sup>2</sup> Pojam *treća zemlja*, osim u članovima 217. i 218, koristi se i u drugim članovima Ugovora o funkcionisanju EU koji predviđaju zaključenje međunarodnih sporazuma: čl. 133, čl. 209, čl. 211, čl. 212, čl. 214, čl. 219. Takođe se koristi u čl. 216. koji definiše opšta ugovorna ovlašćenja EU. Sa druge strane, treba imati u vidu da Ugovor o EU koristi pojam *država* u članu 49. kada određuje ko može postati nova članica EU. Imajući u vidu da su oba ugovora formulisana i zaključena u isto vreme to bi moglo da ukazuje da razlika u upotrebljenim pojmovima nije slučajna i da pojam *zemlja* ima šire značenje, tako da ne obuhvata samo nezavisne države. Međutim, Komisija nije pridala posebnu pažnju navedenim razlikama u formulacijama, verovatno smatrajući upotrebljene pojmove sinonimima.

<sup>3</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a Feasibility Study for the Stabilisation and Association Agreement between the European Union and Kosovo\*, Brussels, 10.10.2012. COM(2012) 602 final, str. 3.

Od odgovora na to pitanje zavisi mogućnost zaključivanja sporazuma o pridruživanju sa nekom trećom zemljom i ono se u svakom konkretnom slučaju razmatra u okviru studije o izvodljivosti koju sačinjava Komisija. Prema tome, Komisija ne vidi pravne prepreke da EU zaključi sporazum o pridruživanju sa entitetom koji je u stanju da pravilno primeni sporazum i izvrši obaveze iz tog sporazuma. U tom smislu Komisija je navela da je EU, odnosno Evropska zajednica, već zaključila nekoliko međunarodnih sporazuma sa entitetima koji nisu nezavisne države. Načelno posmatrano, argumenti Komisije su osnovani. U EU postoji praksa zaključivanja međunarodnih sporazuma sa nedržavnim entitetima, odnosno entitetima čija je državnost sporna. Ovi sporazumi su zaključeni u skladu sa procedurom predviđenom za zaključivanje međunarodnih sporazuma i, shodno tome, imaju takav status i dejstvo u pravnom sistemu EU.

### **2.1. Međunarodni sporazumi između EU i nedržavnih entiteta**

Svakako najzanimljiviji primer sporazuma sa entitetom čija je državnost sporna jeste Evro-Mediterranski prelazni sporazum o pridruživanju o trgovini i saradnji između Evropske zajednice i Palestinske oslobodilačke organizacije (PLO) za račun palestinskih vlasti na Zapadnoj obali i pojasu Gaze iz 1997. godine. Prelazni sporazum je zaključen nakon Izraelsko-Palestinskih mirovnih sporazuma postignutih u Oslu 1993. godine i stvaranja palestinske autonomije na Zapadnoj obali i Gazi. Imajući u vidu da mirovni sporazumi iz Osla nisu predviđali da Palestinske nacionalne vlasti mogu zaključivati međunarodne ugovore, sporazum je za njihov račun potpisala PLO. Ova organizacija je u to vreme imala status subjekta međunarodnog prava i bila priznata kao legitimni predstavnik palestinskog naroda.<sup>4</sup> Prelazni sporazum je trebalo da bude međukorak ka zaključivanju punog Evro-Mediterranskog sporazuma o pridruživanju, čim to međunarodne okolnosti budu dozvolile, odnosno kada Palestinske teritorije steknu stalni međunarodnopravni status. S tim u vezi Prelaznim sporazumom je predviđeno da će najkasnije 4. maja 1999. započeti pregovori o zaključivanju Evro-Mediterranskog sporazuma o pridruživanju. Sve

---

<sup>4</sup> Odlukom Generalne skupštine UN od 22. novembra 1974. godine PLO je dodeljen status stalnog posmatrača.

dok sporazum o pridruživanju ne bude zaključen između ugovornih strana će se primenjivati Prelazni sporazum.<sup>5</sup>

Predmet Prelaznog sporazuma se prevashodno odnosi na trgovinu i ekonomsku i socijalnu saradnju između EZ i Palestinskih teritorija. Osnovni cijevi Prelaznog sporazuma su: stvaranje odgovarajućeg okvira za sveobuhvatni dijalog i razvoj bliskih odnosa između ugovornih strana, stvarnje uslova za progresivnu liberalizaciju trgovine, podsticanje razvoja uravnoteženih ekonomskih i socijalnih odnosa, doprinos ekonomskom i socijalnom razvoju palestinskih teritorija, ohrabrenje regionalne saradnje i promovisanje saradnje u svim oblastima između ugovornih strana.<sup>6</sup>

Odluku o zaključivanju Prelaznog sporazuma u ime EZ je doneo Savet po odobrenju Evropskog parlamenta. Odluka Saveta je bila zasnovana na članu 113. (zajednička trgovinska politika) i članu 130y. (razvojna saradnja) Ugovora o osnivanju EZ, u vezi sa prvom rečenicom stava 2 i stavom 3 člana 228. Ugovora o osnivanju EZ.<sup>7</sup> Svi pomenuti članovi Ugovora predviđali su mogućnost zaključivanja međunarodnih sporazuma samo sa *trećim zemljama* ili međunarodnim organizacijama. Tako je član 113. stav 3. Ugovora o osnivanju EZ propisivao da će, u situaciji kada se pojavi potreba otvaranja pregovora sa jednom ili više trećih zemalja ili međunarodnom organizacijom, Komisija podneti odgovarajući predlog Savetu koji će je ovlastiti za vođenje pregovora. Slično, član 130y. je predviđao da će Zajednica i države članice, svaka u okviru svojih ovlašćenja, sarađivati u okviru razvojne saradnje sa trećim zemljama i međunarodnim organizacijama. S tim u vezi je predviđeno da aranžmani saradnje Zajednice mogu biti predmet sporazuma između Zajednice i dotičnih trećih strana, koji se zaključuje u skladu sa odredbama člana 228. Ugovora o osnivanju EZ (sada član 218. Ugovora o funkcionisanju EU).

---

<sup>5</sup> Član 75. stav 2. Prelaznog sporazuma o pridruživanju o trgovini i saradnji između Evropske zajednice i Palestinske oslobodilačke organizacije, OJ L 187, 16.7.1997, p. 3.

<sup>6</sup> Član 1. Prelaznog sporazuma o pridruživanju o trgovini i saradnji između Evropske zajednice i Palestinske oslobodilačke organizacije.

<sup>7</sup> OJ L 187/4, 16.7.1997.

Drugi, zanimljiv primer sporazuma sa nedržavnim entitetom predstavljaju sporazumi o slobodnoj trgovini između EU i Farskih ostrva. Farska ostrva imaju specifičan status u okviru Kraljevine Danske i uživaju značajnu autonomiju još od 1948. godine kada je donet Zakon o samoupravi. Takav status Farskih ostrva omogućio im je da ostanu izvan Evropskih zajednica i pored toga što je Danska 1973. godine postala član ove organizacije. Aktom o pristupanju Velike Britanije, Danske i Irske Evropskim zajednicama izričito je predviđeno da se on neće primenjivati na Farska ostrva.<sup>8</sup> Ovim aktom ostavljena je mogućnost da Vlada Danske do 31. decembra 1975. godine da izjavu da će se Akt o pristupanju primenjivati i na Farska ostrva. No to se nije dogodilo jer se 1974. godine parlament Farskih ostrva jednoglasno izjasnio protiv članstva u Evropskim zajednicama. Od tada Evropske zajednice, a kasnije i EU, tretiraju Farska ostrva kao zemlju nečlanicu. Posledica takvog statusa je da stanovnici Farskih ostrva nisu građani EU, mada su građani Kraljevine Danske. Za razliku od Grenlanda, koji takođe uživa autonomiju u okviru Danske, Farska ostrva nemaju status prekomorske zemlje i teritorije pridružene Evropskoj uniji. Na osnovu Zakona o samoupravi iz 1948. godine Farska ostrva su, osim unutrašnje autonomije, stekla i ograničen međunarodnopravni subjektivitet i sposobnost da, uz Dansku, zaključuju međunarodne sporazume sa trećim državama. Zakon o ovlašćenjima u spoljnim poslovima iz 2005. godine je preneo dodatna ovlašćenja na Farska ostrva u međunarodnim odnosima. U skladu sa članom 1. ovog zakona, vlada Farskih ostrva može zaključivati međunarodne sporazume sa trećim državama ili međunarodnim organizacijama o pitanjima koja spadaju u njenu nadležnost. Osim toga, član 4. Zakona o spoljnim poslovima dozvoljava članstvo Farskih ostrva u međunarodnim organizacijama čija pravila dozvoljavaju članstvo nedržavnih entiteta.

Odnosi između EU i Farskih ostrva su predmet nekoliko međunarodnih sporazuma. Svakako najvažniji među njima su sporazumi o slobodnoj trgovini. Prvi takav sporazum je zaključen 1991. godine. On je zamenjen 1996. novim

---

<sup>8</sup> Član 25 Akta o uslovima pristupanja i prilagođavanju Ugovora koji je sastavni deo Ugovora o pristupanju Kraljevine Danske, Irske, Kraljevine Norveške i Ujedinjenog kraljevstva Velike Britanije i Severne Irske Evropskoj ekonomskoj zajednici i Evropskoj zajednici za atomsku energiju, OJ EC Special edition 27.3.1972.

Sporazumom o slobodnoj trgovini koji je i danas na snazi.<sup>9</sup> Sporazum je zaključen između Evropskih zajednica, sa jedne strane, i Kraljevine Danske i Farskih ostrva, sa druge strane. U preambuli sporazuma se navodi specifičan status Farskih ostrva kao samoupravne teritorije i integralnog dela Danske. U skladu sa članom 39, Sporazum se primenjuje na teritoriji EZ i Farskih ostrva. Mada se uz Farska ostrva kao ugovorna strana formalno pojavljuje i Danska kao nosilac državnog suvereniteta, sporazum jasno definiše obaveze Vlade Farskih ostrva koja je na sebe preuzela odgovornost za sprovođenje njegovih odredbi. Odluku o zaključivanju sporazuma u ime Evropske zajednice Savet je doneo na osnovu članova 113. i 228. Ugovora o osnivanju EZ.<sup>10</sup> Član 113. Ugovora o osnivanju EZ se odnosio na zajedničku trgovinsku politiku. Trećim stavom ovog člana je predviđena mogućnost zaključivanja međunarodnih sporazuma sa trećim zemljama ili međunarodnim organizacijama o pitanjima iz oblasti zajedničke trgovinske politike. Član 228. Ugovora o osnivanju EZ (sada član 218. Ugovora o funkcionisanju EU) je propisivao postupak zaključivanja međunarodnih sporazuma između EZ i *trećih zemalja* i međunarodnih organizacija.<sup>11</sup> Iz toga se može zaključiti da Sporazum o slobodnoj trgovini između EZ i Farskih ostrva za EU ima značaj međunarodnog sporazuma, bez obzira što su Farska ostrva deo (mada sa posebnim statusom) Kraljevine Danske, koja je opet članica EU.

Sporazum o slobodnoj trgovini sa Farskim ostrvima nije usamljen primer u praksi EU kada je reč o zaključivanju međunarodnih sporazuma sa nedržavnim entitetima. U tu grupu spadaju i sporazumi koje je EU zaključila sa Kosovom pre jednostrano proglašene nezavisnosti 2008. godine. EU i Kosovo su ugovorne strane u dva višestrana međunarodna sporazuma: Ugovora o osnivanju Energetske zajednice od 25. oktobra 2005. godine i Multilateralnog sporazuma o uspostavljanju zajedničkog evropskog vazduhoplovnog područja (Sporazum o otvorenom nebu) od 29. juna 2006. godine. Oba sporazuma je za račun Kosova potpisala Privremena misija Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK). Na osnovu

---

<sup>9</sup> Potpisan u Briselu 6. decembra 1996. godine.

<sup>10</sup> Council Decision (EC) of 6 December 1996 concerning the conclusion of the Agreement between the European Communities, of the one part, and the Government of Denmark and Home Government of the Faroe Islands, of the other part, OJ L 53/1, 22.2.1997.

<sup>11</sup> Sada član 218. Ugovora o funkcionisanju EU.

Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti UN od 10. juna 1999. godine na Kosovu je uspostavljeno međunarodno civilno i vojno prisustvo pod okriljem Ujedinjenih nacija. Pomenutom rezolucijom Generalni sekretar UN je ovlašćen da organizuje i uspostavi privremenu civilnu upravu na Kosovu – UNMIK pod kojom bi Kosovo, do konačnog rešenja njegovog statusa, uživalo suštinsku autonomiju u okviru (bivše) Savezne Republike Jugoslavije i koja bi uspostavila privremene demokratske samoupravne institucije na Kosovu i nadgledala njihov rad. U tom cilju Rezolucija 1244 je poverila UNMIK-u zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast na Kosovu (tačka 10 i 11). U sklopu tako određenog mandata UNMIK je preuzeo funkciju predstavljanja Kosova u međunarodnim forumima, kao i ovlašćenje za zaključivanje međunarodnih sporazuma za račun Kosova. U tom svojstvu UNMIK je zaključio Ugovor o osnivanju Energetske zajednice i Sporazum o otvorenom nebu. Ono što je značajno jeste da je i Srbija potpisnik oba sporazuma. S tim u vezi treba istaći da Srbija i UNMIK-Kosovo imaju u tim sporazumima status posebnih ugovornih strana, sa sopstvenim pravima i obavezama.

Odluku o zaključivanju Ugovora o Energetskoj zajednici Evropska unija je zasnovala na članovima 47. stav 2, 55, 83, 89, 95, 133, 175. i 300. Ugovora o osnivanju EZ.<sup>12</sup> Kada je reč o Sporazumu o otvorenom nebu, pravni osnov za njegovo zaključivanje pronađen je u članovima 80. stav 2. i 300. Ugovora o osnivanju EZ.<sup>13</sup> Većina navedenih članova Ugovora o osnivanju EZ odnosi se na unutrašnja ovlašćenja Zajednice i nadležnosti njenih organa u odgovarajućim oblastima. Samo je član 133. Ugovora o osnivanju EZ predviđao izričito ovlašćenje za zaključivanje međunarodnih sporazuma u oblasti zajedničke trgovinske politike, dok su se odredbe člana 300. (sada član 218. Ugovora o funkcionisanju EU) odnosile na postupak zaključivanja sporazuma sa *trećim zemljama* i međunarodnim organizacijama.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Council Decision 2006/500/EC of 29 May 2005 on the conclusion by the European Community of the Energy Community Treaty, OJ L 198/15, 20.7.2006.

<sup>13</sup> Decision of the Council and of the Representatives of the Member States of the European Union meeting within the Council of 9 June 2006 on the signature and provisional application of Multilateral Agreement on the Establishment of a European Common Aviation Area (ECAA), OJ L 285/1, 16.10.2006.

<sup>14</sup> Sada član 218. Ugovora o funkcionisanju EU.

Iz navedenih primera se vidi da u EU postoji praksa zaključivanja međunarodnih sporazuma sa nedržavnim entitetima, mada Osnivački ugovori ne predviđaju izričito takvu mogućnost. Kratko ćemo se zadržati na ovom pitanju. Za razliku od država, EU nema neograničena, opšta, ovlašćenja. Ona raspolaže samo onim ovlašćenjima koja su države članice prenele na nju Osnivačkim ugovorima. Načelo prenetih ovlašćenja se podjednako primenjuje na unutrašnje i međunarodne aktivnosti EU. U skladu sa ovim načelom, EU deluje u okvirima ovlašćenja koja su države članice prenele na nju radi ispunjenja ciljeva koji su utvrđeni Osnivačkim ugovorima.<sup>15</sup> Međutim, to ne znači da su sva ovlašćenja izričito navedena u Osnivačkim ugovorima. U doktrini međunarodnog prava je poznata teorija implicitnih ili podrazumevajućih ovlašćenja po kojoj međunarodne organizacije mogu vršiti i one međunarodne akte za koje se smatra da se podrazumevaju odredbama osnivačkih akata, a koji su neophodni za što potpunije i efikasnije postizanje ciljeva te organizacije. Teoriju implicitnih ovlašćenja je odavno prihvatio Sud pravde EU i ona je ugrađena u sada važeći Ugovor o funkcionisanju EU.<sup>16</sup> Članom 216. stav 1. tog ugovora je propisano da EU može zaključiti međunarodne sporazume sa jednom ili više *trećih zemalja* ili međunarodnih organizacija kada je to predviđeno Ugovorima, ili kada je zaključivanje međunarodnog sporazuma potrebno za postizanje, u okviru politika EU, jednog od ciljeva postavljenih Ugovorima. Prema tome, nema smetnji da se načelo implicitnih ovlašćenja primenjuje i u pogledu subjekata sa kojima se zaključuju međunarodni sporazumi, kada su takvi sporazumi potrebni za ispunjenje ciljeva iz Ugovora. Naravno, pod uslovom da entiteti ili teritorije u pitanju ispunjavaju opšte uslove koje u tom pogledu postavlja međunarodno pravo - da imaju odgovarajući međunarodni subjektivitet i poslovnu sposobnost, kao i da su njihovi organi u stanju da izvrše sporazumom preuzete obaveze.<sup>17</sup> No, ako je to bilo dovoljno za zaključivanje međunarodnih sporazuma koje smo naveli, može se postaviti pitanje da li je isto slučaj sa sporazumima o

---

<sup>15</sup> Član 5. stav 1 i 2 Ugovora o EU.

<sup>16</sup> Predmet ERTA, 22/70, *Commission v. Council* (1971) ECR 263.

<sup>17</sup> Videti detaljnije: M. Bartos, *Međunarodno javno pravo - Ugovorno pravo*, Službeni list SFRJ, Beograd, 1986, str. 88-93. i J. Andrassy, *Međunarodno javno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1990, str. 97-128.

pridruživanju, imajući u vidu njihovu specifičnu pravnu prirodu i veze koje uspostavljaju između ugovornih strana.

## 2.2. Sporazumi o pridruživanju u praksi Evropske unije

Predmet sporazuma o pridruživanju je određen članom 217. Ugovora o funkcionisanju EU.<sup>18</sup> Takvi sporazumi predviđaju uzajamna prava i obaveze, zajedničke poduhvate i posebne procedure. Sadržina sporazuma o pridruživanju je nešto detaljnije određena u praksi Suda pravde. Po mišljenju Suda pravde, ovi sporazumi stvaraju: "posebne, privilegovane veze sa zemljama nečlanicama koje moraju, barem u određenom obimu, da uzmu učešća u sistemu Zajednice" (sada EU).<sup>19</sup> Međutim, to ne znači da treća zemlja sporazumom o pridruživanju postaje deo institucionalne strukture EU, odnosno da stiče neki poseban status koji bi joj omogućio da učestvuje u procesu donošenja odluka unutar EU. Kao što je rečeno, sporazumi o pridruživanju samo predviđaju međusobna prava i obaveze ugovornih strana na osnovu međunarodnog prava. Sa druge strane, jedna od karakteristika sporazuma o pridruživanju jeste da treće zemlje, zavisno od ciljeva sporazuma, preuzimaju deo pravnih tekovina EU.

Sporazume o pridruživanju Evropska unija koristi kao pravni instrument u okviru politike proširenja, politike susedstva ili radi uspostavljanja privilegovanih ekonomskih i političkih odnosa sa trećim zemljama. U prvu grupu sporazuma o pridruživanju spadaju sporazumi zaključeni sa Grčkom,<sup>20</sup> Turskom,<sup>21</sup> Maltom,<sup>22</sup> Kiprom,<sup>23</sup> Sporazum o evropskom ekonomskom prostoru<sup>24</sup>

---

<sup>18</sup> Od sporazuma o pridruživanju zaključenih na osnovu člana 217. Ugovora o funkcionisanju EU treba razlikovati institut pridruživanja prekomorskih zemalja i teritorija koje imaju posebne odnose sa pojedinim državama članicama EU iz člana 198. Ugovora o funkcionisanju EU.

<sup>19</sup> Predmet 12/86, *Demirel v. Stadt Schwabisch Gmund*, (1987) ECR I-3719.

<sup>20</sup> Sporazum o pridruživanju sa Grčkom je zaključen 9.jula 1963, OJ L 26/296.

<sup>21</sup> Sporazum o pridruživanju sa Turskom je zaključen 12. septembra 1963, (1964) OJ L 3687. Od 1. januara 1996. godine između Turske i Evropske zajednice postoji carinska unija. Decision 1.95 of the E.C. – Turkey Association Council of December 22, 1995 (1996) OJ L 35/1.

<sup>22</sup> Sporazum o pridruživanju sa Maltom je zaključen 5. decembra 1970. godine (1971) OJ L 61.

<sup>23</sup> Sporazum o pridruživanju sa Kiprom je zaključen 19. decembra 1972. (1973) OJ L 133.



i Evropski sporazumi sa državama Centralne i Istočne Evrope.<sup>25</sup> EU je u okviru nove politike Istočnog partnerstva<sup>26</sup> zaključila sporazume o pridruživanju sa

---

<sup>24</sup> (1994) OJ L 1/1. Sporazum je zaključen 2. maja 1992. godine između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Švedske, Finske, Austrije, Norveške, Islanda i Lihtenštajna. Nakon pristupanja Austrije, Švedske i Finske Evropskoj uniji 1995. godine, EEA se i dalje primenjuje sa Norveškom, Islandom i Lihtenštajnom. Po svojim ciljevima i predmetu EEA svakako predstavlja najsveobuhvatniji oblik pridruživanja i predviđa gotovo potpunu integraciju država EFTA u pravni sistem EU, u delu koji se odnosi na jedinstveno tržište. S tim u vezi EEA predviđa slobodu kretanja roba, usluga, kapitala i ljudi, uz striktno poštovanje pravila konkurencije, kao i blisku saradnju u oblastima istraživanja i razvoja, životne sredine, obrazovanja i socijalne politike. U suštini, ovim sporazumom države članice EFTA su postale deo jedinstvenog tržišta Evropskih zajednica (sada EU), ali bez političkog članstva u ovim organizacijama.

<sup>25</sup> Sporazumi sa Poljskom (1993), OJ L 347, Mađarskom (1993) OJ L 348, Rumunijom (1994) OJ L 357, Bugarskom (1994) OJ L 358. Sporazum o pridruživanju sa Čehoslovačkom je zamenjen posebnim sporazumima sa Češkom Republikom ((1994) OJ L 358) i Slovačkom Republikom ((1994) OJ L 360). Sporazumi sa Letonijom (1998) OJ L 26, Litvanijom (1998) OJ L 51, Estonijom (1998) OJ L 68 i Slovenijom (1999) OJ L 51. U okviru ove grupe sporazuma postoji razlika između onih koji su zaključeni do juna 1993. godine i onih koji su zaključeni posle tog datuma. Cilj prve grupe sporazuma je bio uspostavljanje specijalnih veza između istočnoevropskih država i Evropskih zajednica i stvaranje zone slobodne trgovine, ali bez obećanja članstva u EU. Ipak na insistiranje "pridruženih" država, EU je pristala da se u preambuli sporazuma samo konstatuje njihova aspiracija za članstvom u EU. Evropskim sporazumima je bila predviđena saradnja između ugovornih strana u političkoj, ekonomskoj, kulturnoj i socijalnoj sferi, kao i finansijska pomoć EU pridruženim državama. Kao preduslov za realizaciju sporazuma navodi se privrženost "pridruženih" država poštovanju ljudskih prava i sloboda i tržišnoj ekonomiji. Odlučujuća promena u odnosima sa državama Centralne i Istočne Evrope dogodila se na sastanku Evropskog saveta u Kopenhagenu od 21. do 22. juna 1993. godine kada su utvrđeni kriterijumi za pristupanje trećih država Evropskoj uniji. Evropski sporazumi koji su posle tog događaja zaključeni sa baltičkim državama i Slovenijom pokazivali su izvesne razlike u odnosu na prethodne sporazume. U njihovim preambulama pridruživanje se izričito pominjalo kao deo predpristupne strategije. Novost su predstavljale i odredbe o saradnji između "pridruženih" država i Evropske unije u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike i sprečavanju ilegalnih aktivnosti koje se odnose na imigraciju, korupciju, trgovinu drogom, falsifikovanu robu, industrijski otpad i organizovani kriminal.

<sup>26</sup> Nova politika Istočnog partnerstva formulisana je na samitu u Pragu 2009. godine i obuhvata: Jermeniju, Azerbejdžan, Belorusiju, Gruziju, Moldaviju i Ukrajinu.

Ukrajinom, Moldavijom i Gruzijom.<sup>27</sup> U grupu sporazuma zaključenih u okviru susedske politike spadaju sporazumi sa državama Južnog Mediterana: Evro-Mediterranski sporazumi.<sup>28</sup> U skupinu sporazuma o pridruživanju čiji je cilj uspostavljanje privilegovanih ekonomskih i političkih odnosa sa trećim državama ulaze sporazumi sa afričkim, karipskim i pacifičkim državama koje su bile pod kolonijalnom upravom pojedinih država članica Unije. Sa njima su zaključeni sporazumi o partnerstvu (konvencije iz Jaunde 1963. i 1969. godine (Jaunde I i Jaunde II), Aruše 1969. godine, Lomea 1975. godine, Kotonoua 2000. godine i Brisela 2005. godine).<sup>29</sup> Ovi sporazumi su delom zasnovani na odredbama Osnivačkih ugovora koje se odnose na zaključivanje sporazuma o pridruživanju.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, u čiju grupu spada Sporazum između EU i Kosova, predstavlja pravni instrument Procesu stabilizacije i pridruživanja (PSP) koji je EU formulisala za zemlje Zapadnog Balkana. Osnovni cilj PSP je

---

<sup>27</sup> Sporazum o pridruživanju sa Ukrajinom je zaključen 21. marta 2014. (OJ L 161/3, 29.5.2014), Sporazum o pridruživanju sa Moldavijom je zaključen 27. juna 2014. (OJ L 260, 30.8.2014), Sporazum o pridruživanju sa Gruzijom je zaključen 27. juna 2014. (OJ L 261/4, 30.8.2014). Osnovni cilj ove grupe sporazuma o pridruživanju je jačanje političkih i ekonomskih odnosa između država Istočnog partnerstva i EU i njihova postepena integracija u unutrašnje tržište EU. To uključuje i uspostavljanje zone slobodne trgovine koja predstavlja samu srž sporazuma o pridruživanju. Osim toga, sporazumi predviđaju saradnju između ugovornih strana u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike, oblasti slobode, bezbednosti i pravde, kao i u gotovo svim oblastima ekonomskog i društvenog života, uključujući i podršku EU političkim, privrednim i socijalnim reformama u državama Istočnog partnerstva. Ključna razlika između ovih sporazuma i sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju odnosi se na perspektivu članstva u EU. Za razliku od sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, sporazumi o pridruživanju u okviru Istočnog partnerstva samo uzimaju u obzir i pozdravljaju aspiracije i evropski izbor "pridruženih država", ali bez davanja statusa potencijalnih kandidata za članstvo u EU.

<sup>28</sup> Sporazumi sa Tunisom (OJ L 97, 30.9.1998), Izraelom (OJ L 147, 21.6.2000), Marokom (OJ L 70, 18.3.2000), Jordanom (OJ L 129, 15.5.2002), Egiptom (OJ L 304, 30.9.2004), Alžiro (OJ L 265, 10.10.2002), Libanom (OJ L 143, 30.5.2006). Evro-Mediterranski sporazumi uspostavljaju institucionalni okvir za dijalog o političkim i bezbednosnim pitanjima. Osim toga, sadrže odredbe o ekonomiji, trgovini i finansijskoj saradnji, kao i saradnji u oblasti kulture, obrazovanja i socijalnim pitanjima. Krajnji cilj ovih sporazuma je regionalna integracija država iz severnoafričkog i bliskoistočnog regiona u Evro-Mediterransku zonu slobodne trgovine.

<sup>29</sup> Videti S. Hicks, *Politički sistem Evropske unije*, Beograd, 2007, str. 358-359. Takođe T. Mišćević, *Pridruživanje Evropskoj uniji*, Beograd, 2009, str. 82-97.

stabilizacija regiona nakon ratova koji su vođeni tokom devedesetih godina prošlog veka i njegova postepena integraciju u EU. U preambuli sporazuma koji su do sada zaključeni sa državama Zapadnog Balkana ističe se spremnost EU da u punom obimu integriše pridružene države u glavne evropske političke i ekonomske tokove i konstatuje se njihov status potencijalnih kandidata za punopravno članstvo u EU, zavisno od ispunjavanja uslova iz Kopenhagena i uspešne primene sporazuma.<sup>30</sup> Bitan element sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju predstavlja poštovanje demokratskih načela i ljudskih prava, načela tržišne ekonomije, vladavina prava i poštovanje međunarodnog prava. Međunarodni mir i stabilnost i razvoj dobrosusedskih odnosa predstavljaju suštinu procesa stabilizacije i pridruživanja. Ovi sporazumi predviđaju široku saradnju između strana ugovornica koja treba da podstakne integraciju pridruženih država u strukturu i programe Unije. U tom pogledu sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju sadrže odredbe o političkom dijalogu, regionalnoj saradnji i dobrosusedskim odnosima, uspostavljanju zone slobodne trgovine, kretanju kapitala, usluga i radnika, poslovnom nastanjivanju, usklađivanju propisa sa pravnim tekovinama EU, saradnji u oblasti pravosuđa, slobode i bezbednosti, kao i o saradnji u drugim oblastima između ugovornih strana.

Bez obzira da li su zaključeni u okviru politike proširenja, politike susedstva ili radi uspostavljanja privilegovanih ekonomskih i političkih odnosa, svi sporazumi o pridruživanju imaju nešto zajedničko. Svi su zaključeni sa nezavisnim državama. Jedan od razloga za to leži u samoj prirodi sporazuma o pridruživanju koji stvaraju posebne, privilegovane odnose između ugovornih strana. Zavisno od ciljeva i predmeta ovi sporazumi predviđaju značajne obaveze za "pridružene zemlje" u pogledu vladavine prava, poštovanja demokratskih principa i ljudskih prava, kretanja robe, usluga, kapitala i radnika, usklađivanja propisa sa pravnim tekovinama EU, kao i saradnju u gotovo svim oblastima u kojima EU ima nadležnost. To zahteva da "pridružena zemlja" poseduje odgovarajući institucionalni okvir i sredstva koja joj omogućuju da na svojoj teritoriji obezbedi izvršenje preuzetih obaveza. Po prirodi stvari države imaju na raspolaganju

---

<sup>30</sup> Evropska unija je potpisala sporazume o stabilizaciji i pridruživanju sa Makedonijom 9. aprila 2001, Hrvatskom 29. oktobra 2001. (postala članica EU 1. jula 2013. godine), Albanijom 12. juna 2006, Crnom Gorom 15. oktobra 2007, Srbijom 29. aprila 2008 i Bosnom i Hercegovinom 16. juna 2008. godine.

kompletan zakonodavni, izvršni i sudski aparat potreban za primenu međunarodnih sporazuma.<sup>31</sup> Međutim, to ne isključuje mogućnost da i drugi entiteti koji poseduju odgovarajući međunarodnopravni subjektivitet i institucionalni kapacitet budu ugovorne strane u sporazumu o pridruživanju. U tom pogledu Komisija sa pravom ističe da Ugovor o funkcionisanju EU ne daje preciznu definiciju sporazuma o pridruživanju i da on može biti zaključen sa bilo kojom zemljom, bez obzira da li se radi o međunarodno priznatoj državi, ako političke i sudske vlasti te zemlje mogu obezbediti da se uslovi sporazuma poštuju, primenjuju i izvršavaju.<sup>32</sup>

EU je do sada pokazivala uzdržanost u pogledu zaključivanja sporazuma o pridruživanju sa entitetima sa nedržavnim entitetima ili entitetima čija je državnost sporna. Najbolji primer za to je slučaj Palestine. Prelazni sporazum između EU i PLO još uvek je na snazi jer u međuvremenu nije konačno rešen međunarodnopravni status Palestinskih teritorija što je bio preduslov za zaključenje Evro-Mediteranskog sporazuma o pridruživanju. Izraelsko-palestinski pregovori u vezi sa ovim pitanjem su zapali u ćorsokak. I pored toga ili upravo zbog toga, Generalna skupština UN je 29. novembra 2012. godine usvojila rezoluciju kojom je Palestini dodeljen status države nečlanice posmatrača u Ujedinjenim nacijama.<sup>33</sup> U ovom trenutku samo je osam država članica EU (Švedska, Bugarska, Mađarska, Češka, Poljska, Rumunija, Malta i Kipar) priznalo palestinsku državu.<sup>34</sup> Osim toga, Evropski parlament je 17. decembra 2014. godine usvojio rezoluciju kojom "u načelu podržava palestinsku državu i rešenje

---

<sup>31</sup> To ne mora biti garancija da je neka država u stanju da izvrši obaveze iz sporazuma o pridruživanju. Pre otvaranja pregovora Komisija sačinjava studiju o izvodljivosti u kojoj procenjuje da li dostignuti nivo političkog i ekonomskog razvoja dozvoljava dotičnoj trećoj državi da preuzme tako široke i sveobuhvatne obaveze i da li su njeni organi u stanju da garantuju punu i pravilnu primenu sporazuma o pridruživanju.

<sup>32</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a Feasibility Study for the Stabilisation and Association Agreement between the European Union and Kosovo\*, *op. cit.*, str. 3.

<sup>33</sup> A/RES/67/19, 4 December 2012.

<sup>34</sup> PLO je 1988. godine proglasila samostalnu palestinsku državu koju je do sada priznalo 136 država.

o postojanju dve države".<sup>35</sup> Činjenica da većina država članica nije priznala nezavisnost Palestine ne bi trebalo sama po sebi da bude prepreka za zaključivanje sporazuma o pridruživanju sa Palestinom. Pogotovo ako se imaju u vidu argumenti Komisije iz Studije o izvodljivosti o Kosovu - da EU može zaključivati sporazume o pridruživanju sa entitetima koji nisu priznate države i da se time ne prejudicira njihov međunarodnopravni status. Međutim, u palestinskom slučaju EU je zauzela daleko rezervisaniji stav nego po pitanju Kosova. Očigledno je da kod većine država članica EU postoji bojazan da bi zaključivanje takvog sporazuma pre postizanja konačnog izraelsko-palestinskog dogovora moglo ugroziti ceo bliskoistočni mirovni proces. Poseban problem predstavlja mogućnost palestinskih vlasti da garantuju punu primenu odredbi sporazuma o pridruživanju, što Komisija navodi kao ključan uslov za zaključivanje takvog sporazuma. Treba imati u vidu da izraelske civilne i vojne vlasti još uvek kontrolišu spoljne granice, kao i značajne delove palestinskih teritorija, uključujući teritorijalne vode i vazdušni prostor. Samim tim primena sporazuma o pridruživanju u mnogome bi zavisila od stanja ionako komplikovanih odnosa između izraelskih i palestinskih vlasti.

### 2.3. Slučaj Kosova

Nakon vojne intervencije NATO protiv Savezne Republike Jugoslavije (SRJ), Savet bezbednosti Ujedinjenih Nacija je 10. juna 1999. godine doneo rezoluciju br. 1244 kojom je uspostavljeno međunarodno civilno i vojno prisustvo na Kosovu u vidu UNMIK-a<sup>36</sup> i KFOR-a.<sup>37</sup> Kao sastavni deo SRJ i u skladu sa rezolucijom SB UN 1244 Kosovo je učesnik Procesu stabilizacije i pridruživanja od samita Evropska unija - Zapadni Balkan koji je održan u Zagrebu 24. novembra 2000. godine. Evropska unija je 2002. usvojila poseban instrument za Kosovo u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja: zajedničku tehničku radnu grupu koju čine

---

<sup>35</sup> European Parliament resolution of 17 December 2014 on recognition of Palestinian statehood (2014/2964(RSP)).

<sup>36</sup> United Nations Interim Administration Mission in Kosovo - UNMIK. Misija UNMIK-a da obezbedi uslove za miran i normalan život svih stanovnika Kosova i unapredi regionalnu stabilnost na Zapadnom Balkanu. Misijom rukovodi specijalni izaslanik Generalnog sekretara UN, koji raspolaže izvršnim civilnim ovlašćenjima u skladu sa Rezolucijom SB UN 1244.

<sup>37</sup> Kosovo Force - međunarodna mirovna vojna misija pod vođstvom NATO saveza.

UNMIK, Privremene institucije kosovske samouprave i Evropska komisija sa ciljem da pruže podršku i savete Kosovu u sprovođenju strukturnih reformi koje bi trebalo da ga približe Evropskoj uniji.<sup>38</sup> Kao sastavni deo SRJ, a zatim i Državne zajednice Srbija i Crna gora, Kosovo je obuhvaćeno programom Evropskog partnerstva, kao specifičnim instrumentom u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja. Savet EU je 14. juna 2004. godine usvojio Odluku o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu za Državnu zajednicu Srbija i Crna Gora, uključujući i Kosovo u skladu sa Rezolucijom SB UN 1244 (Odluka o Evropskom partnerstvu).<sup>39</sup> Od 2008. godine na Kosovu deluje Misija EU za vladavinu prava na Kosovu – EULEX, u skladu sa odlukom Saveta od 4. februara 2008. godine.

Skupština Kosova je jednostrano proglasila nezavisnost Kosova 17. februara 2008. godine. Dan kasnije, 18. februara 2008. godine Savet EU je primio k znanju deklaraciju o proglašenju nezavisnosti Kosova i prepustio odluku o priznavanju Kosova državama članicama.<sup>40</sup> Zanimljivo je da je istog dana Savet doneo Odluku o principima, prioritetima i uslovima Evropskog partnerstva sa Srbijom uključujući i Kosovo prema Rezoluciji 1244 SB UN.<sup>41</sup> Novu fazu u odnosima Evropske unije i Kosova predstavljalo je usvajanje dokumenta Kosovo-Ispunjenje evropske perspektive od strane Komisije 14. oktobra 2009. godine.<sup>42</sup> U tom dokumentu, koji je upućen Savetu, Evropska komisija je predložila početak procesa koji treba da dovede do ukidanja viza za građane Kosova i pripreme za zaključenje sveobuhvatnog trgovinskog sporazuma kada Kosovo ispuni postavljene zahteve. Takođe je predloženo osnaženje političkog dijaloga između Evropske unije i Kosova u okviru Dijaloga procesa stabilizacije i pridruživanja,

---

<sup>38</sup> Stabilisation Tracking Mechanism.

<sup>39</sup> Savet je 20. januara 2006. godine usvojio novi program Evropskog partnerstva za Državnu zajednicu Srbija i Crna Gora, uključujući i Kosovo u skladu sa rezolucijom SB UN 1244.

<sup>40</sup> Do sada je nezavisnost Kosova priznalo 23 od 28 država članica EU.

<sup>41</sup> Odluka Saveta od 18. februara 2008. godine, br. 2008/213/EC.

<sup>42</sup> European Commission, *Kosovo\* - Fulfilling its European Perspective*, COM (2009) 534 final, Brussels, 14 October 2009.

razmatranje mogućnosti učešća Kosova u programima EU i finansijska pomoć Kosovu.

Bitan događaj, koji je značajno uticao na buduće odnose Evropske unije, njenih država članica, Srbije i Kosova, predstavljalo je donošenje savetodavnog mišljenja Međunarodnog suda u Hagu 22. jula 2010. godine, da rezolucija o proglašenju nezavisnosti Kosova ne predstavlja kršenje međunarodnog prava. Nakon ovakve odluke Međunarodnog suda, u martu 2011. godine započeo je tehnički dijalog Beograda i Prištine o normalizaciji međusobnih odnosa, pod pokroviteljstvom Evropske unije. Dijalog je rezultirao potpisivanjem Prvog sporazuma o glavnim principima normalizacije odnosa Beograda i Prištine 19. aprila 2013. godine u Briselu (Briselski sporazum). Između ostalog, Briselski sporazum predviđa da Srbija i Kosovo neće blokirati, niti podsticati druge da blokiraju napredak druge strane na putu ka Evropskoj uniji.<sup>43</sup> U međuvremenu, maja 2012. godine Komisija je pokrenula Strukturni dijalog o vladavini prava sa Kosovom, a iste godine, 10. decembra, kosovske vlasti su proglasile kraj nadgledane nezavisnosti Kosova.

Dakle, kao što se može videti, kada je reč o Kosovu postoje određene sličnosti, ali i bitne razlike u odnosu na slučaj Palestine. Kao i kod Palestine međunarodnopravni status Kosova je sporan. Do sada je nezavisnost Kosova priznala većina država članica: 23 od 28 država članica EU. Od institucija EU, Evropski parlament se izričito izjasnio u prilog nezavisnosti Kosova i pozvao preostalih pet država članica da priznaju Kosovo kao nezavisnu državu. Ostale političke institucije EU: Evropski savet, Savet i Komisija vode politiku statusne neutralnosti prema Kosovu.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Tačka 14. Prvog sporazuma o glavnim principima normalizacije odnosa Beograda i Prištine.

<sup>44</sup> Povodom donošenja rezolucije Skupštine Kosova o jednostranom proglašenju nezavisnosti Savet je 18. februara 2008. godine usvojio zaključak u kojem se navodi da je primio k znanju da je predmetna rezolucija obavezala Kosovo na poštovanje demokratije i jednakosti svih njegovih građana, zaštitu Srba i ostalih manjina, zaštitu kulturnog i verskog nasleđa i međunarodni nadzor. Savet je pozdravio nastavak prisustva međunarodne zajednice na Kosovu u skladu sa Rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1244. Takođe je konstatovao da će države članice, u skladu sa nacionalnom praksom i međunarodnim pravom, doneti odluku o svojim odnosima sa Kosovom. Press Release 2851st Council meeting, General Affairs and External Relations, Brussels, 18 february 2008, 6496/08 (Presse 41).

Sa druge strane, Kosovo se nalazi u bitno drugačijoj međunarodnopravnoj i političkoj situaciji u odnosu na Palestinu. Kosovo je učesnik Procesu stabilizacije i pridruživanja i u skladu sa tim Evropska unija ga tretira kao potencijalnog kandidata za članstvo u EU. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju predstavlja pravni instrument Procesu stabilizacije i pridruživanja. Prema tome, potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju predstavlja samo prelazak u sledeću, institucionalnu, fazu odnosa između Evropske unije i Kosova, koja je inače predviđena Procesom stabilizacije i pridruživanja. Osim toga, što je posebno važno, druga strana u sporu oko pitanja statusa, Srbija, je dala svoju načelnu saglasnost za zaključivanje sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Kosova. Briselskim sporazumom od 19. aprila 2013. godine Srbija i Kosovo su se obavezali da nijedna strana neće blokirati, niti podsticati druge da blokiraju napredak druge strane na putu ka Evropskoj uniji.<sup>45</sup> Mada je formulacija navedene tačke Briselskog sporazuma prilično uopštena sasvim je izvesno da se ona odnosi na zaključivanje sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju kao jedne faze na evropskom putu Kosova. Time su otklonjene političke prepreke za zaključenje sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Kosova.

Dalje, postoje bitne razlike u pogledu faktičke mogućnosti kosovskih vlasti da na svojoj teritoriji primene sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Za razliku od Palestine, Kosovske vlasti, uz pomoć međunarodne vojne i civilne misije (KFOR i EULEX) kontrolišu spoljne granice Kosova. Međutim, ostaje suštinsko pitanje da li su kosovske vlasti sposobne da pravilno i u punoj meri primene sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Ovim pitanjem se bavila Komisija u Studiji o izvodljivosti od 10. oktobra 2012. godine.<sup>46</sup> Po mišljenju Komisije, Kosovo je u proteklom periodu povećalo svoje institucionalne kapacitete i samim tim sposobnost da ispuni obaveze koje bi proizilazile iz sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Sa druge strane Komisija je ocenila da još postoje značajni problemi u oblastima vladavine prava, javne administracije, zaštite manjina i trgovine i uputila je kosovskoj vladi odgovarajuće preporuke u tom smislu. I pored toga Komisija je zaključila da je Kosovo spremno za započinjanje

---

<sup>45</sup> Tačka 14. Prvog sporazuma o glavnim principima normalizacije odnosa Beograda i Prištine.

<sup>46</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a Feasibility Study for the Stabilisation and Association Agreement between the European Union and Kosovo\*, *op. cit.*



pregovora o zaključenju sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.<sup>47</sup> Odluka Komisije od 30. aprila 2015. godine da usvoji predlog sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i uputi ga na usvajanje Savetu i Evropskom parlamentu jasno pokazuje da Komisija smatra da su kosovski organi u ovom trenutku u potpunosti spremni da primene sporazum.<sup>48</sup>

U Studiji o izvodljivosti Komisija je razmatrala i jedno pitanje koje je specifično za Kosovo. Naime, formalnopravno Kosovo se još uvek nalazi pod upravom Ujedinjenih nacija, u skladu sa Rezolucijom Saveta bezbednosti 1244 iz 1999. godine. U tom pogledu Rezolucijom 1244 je predviđeno međunarodno civilno i vojno prisustvo na Kosovu u vidu UNMIK-a i KFOR-a. Stoga se postavlja logično pitanje da li međunarodno prisustvo na Kosovu predstavlja prepreku za kosovske vlasti da primene sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. U tom pogledu Komisija je napravila paralelu sa slučajem Bosne i Hercegovine (BiH) i iznela argument da ni međunarodno prisustvo u toj državi i uloga Kancelarije Visokog predstavnika, koga imenuje Savet za primenu mira da nadgleda primenu Dejtonskog sporazuma, nisu predstavljali pravnu prepreku za zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i BiH. Stoga, po mišljenju Komisije, međunarodno civilno i vojno prisustvo na Kosovu ne predstavlja smetnju za kosovske vlasti da primene sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Kosova, niti je takav sporazum u suprotnosti sa ulogom UNMIK-a na Kosovu. Komisija je takođe uzela u obzir prisustvo i mandat EULEX-a na Kosovu. Osnovni cilj ove misije EU je da pomogne i podrži kosovske vlasti u ključnim oblastima za vladavinu prava: policija, sudstvo i carina. U tim oblastima EULEX ima odgovarajuća izvršna ovlašćenja. Samim tim, po mišljenju Komisije, prisustvo EULEX-a može pomoći kosovskim vlastima u primeni sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, str. 10-13.

<sup>48</sup> European Commission Proposal for a Council Decision on the signing, on behalf of the European Union, of the Stabilisation and Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and of Kosovo\*, of the other part, Brussels 30.4.2015, COM(2015)183 final.

<sup>49</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a Feasibility Study for the Stabilisation and Association Agreement between the European Union and Kosovo\*, *op. cit.*, str. 4.

### 3. Statusna neutralnost sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Kosova

Pitanje statusne neutralnosti provlači se kroz sve unutrašnje akte Evropske unije u vezi sa pregovorima i potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Kosovom, kao i kroz sam tekst sporazuma. Postoje dva razloga zbog kojih Evropska unija insistira na statusnoj neutralnosti Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Prvi se tiče činjenice da pet država članica EU nije priznalo jednostrano proglašenu nezavisnost Kosova, a da Savet EU odluku o zaključenju sporazuma donosi jednoglasno.<sup>50</sup> Da bi se obezbedila jednoglasnost u Savetu potrebno je da sporazum bude tako formulisan da ne prejudicira međunarodnopravni status Kosova i da njegovo zaključivanje ne može biti tumačeno kao implicitno priznavanje nezavisnosti Kosova od strane država članica koje to do sada nisu učinile. Drugi razlog se odnosi na proces normalizacije odnosa između Kosova i Srbije koji se odvija pod pokroviteljstvom EU i za čiji je uspeh EU posebno zainteresovana. Ukoliko bi se sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju na bilo koji način prejudiciralo pitanje statusa Kosova to bi, sasvim izvesno, ugrozilo pregovore između Beograda i Prištine, kao i do sada postignute sporazume.

#### 3.1. Unutrašnji akti Evropske unije

U svojstvu glavnog pregovarača i predlagača sporazuma Evropska Komisija se bavila pitanjem statusne neutralnosti sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u Studiji o izvodljivosti, Predlogu odluke Saveta o otvaranju pregovora sa Kosovom o zaključenju ovog sporazuma,<sup>51</sup> kao i Predlogu odluke Saveta o potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.<sup>52</sup> U svim ovim aktima se

---

<sup>50</sup> Član 218. Ugovora o funkcionisanju EU.

<sup>51</sup> European Commission Recommendation for a Council Decision authorising the opening of negotiations on Association Agreement between the European Union and Kosovo\*, Brussels 22.4.2013, COM(2013)200 final.

<sup>52</sup> European Commission Proposal for a Council Decision on the signing, on behalf of the European Union, of the Stabilisation and Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and of Kosovo\*, of the other part, Brussels 30.4.2015, COM(2015)183 final.

ističe da će sporazum biti zaključen na način koji poštuje različite stavove država članica u vezi sa međunarodnopravnim statusom Kosova.

### 3.1.1. Izbor pravnog osnova za zaključenje sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju

Predlogom Komisije kao pravni osnov za odluku Saveta o potpisivanju sporazuma su navedeni članovi 217. i 218. Ugovora o funkcionisanju EU. Oba člana, međutim, sadrže identičnu formulaciju kada je u pitanju druga ugovorna strana: *treća zemlja* ili međunarodna organizacija. Stoga se postavilo pitanje da li bi korišćenje pomenutih članova Ugovora kao pravnog osnova za odluku o zaključenju sporazuma moglo da prejudicira međunarodnopravni status Kosova. Po mišljenju Komisije to ne bi bio slučaj. U prethodnom poglavlju smo izneli razloge zbog kojih Komisija smatra da član 217. ne predstavlja prepreku za zaključivanje sporazuma o pridruživanju sa entitetom čija je državnost sporna, pod uslovom da su organi tog entiteta u stanju da garantuju punu i pravilnu primenu sporazuma. Član 218. Ugovora o funkcionisanju EU propisuje postupak zaključivanja međunarodnih sporazuma, uključujući i sporazume o pridruživanju. S tim u vezi Komisija je zauzela stav da korišćenje člana 218. Ugovora o funkcionisanju EU kao pravnog osnova za zaključivanje sporazuma ne može biti tumačeno kao priznavanje Kosova kao države od strane EU i njenih država članica.<sup>53</sup> U tom pogledu Komisija se poziva na postojeću praksu zaključivanja međunarodnih sporazuma. Naime, kao što smo već videli, član 218. Ugovora o funkcionisanju EU je u prošlosti već bio korišćen za zaključivanje međunarodnih sporazuma sa nedržavnim entitetima. U svakom slučaju, kako bi se izbegla svaka sumnja u Predlogu odluke Saveta o potpisivanju sporazuma se ističe da "ništa u pojmovima, formulacijama ili definicijama koje su sadržane u Odluci..., niti pribegavanje neophodnom pravnom osnovu za potpisivanje Sporazuma ne predstavlja priznanje Kosova kao nezavisne države od strane

---

<sup>53</sup> European Commission Recommendation for a Council Decision authorising the opening of negotiations on Association Agreement between the European Union and Kosovo\*, *op. cit.*, str. 3.

Evropske unije niti predstavlja priznanje Kosova u tom svojstvu od strane pojedinačnih država članica kada one nisu preduzele takav korak."<sup>54</sup>

### 3.1.2. Ovlašćenje za potpisivanje sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju

Unutar EU uobičajena je praksa da Savet svojom odlukom ovlasti Predsednika Saveta da odredi lice koje će u ime Evropske unije potpisati sporazum o pridruživanju. U ovom slučaju, međutim, Komisija je predložila da Generalni sekretar Saveta obezbedi punomoć za potpisivanje sporazuma za lice ili lica koje označi pregovarač – Komisija.<sup>55</sup> Posebna procedura se primenjuje na odluku o potpisivanju sporazuma u ime Evropske zajednice za atomsku energiju. U skladu sa članom 101. stav 2. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju (EZAE), Komisija je predložila da ona potpiše sporazum u ime Zajednice. Shodno predlogu Komisije, Savet je 22. oktobra 2015. godine doneo odluku da sporazum u ime Evropske unije i EZAE potpišu Visoka predstavnik EU za spoljne poslove i bezbednosnu politiku (ujedno i Potpredsednik Komisije) Federika Mogherini i Komesar za politiku susedstva i pregovore o proširenju Johannes Han. Iako nema uticaja na pravnu prirodu i dejstvo sporazuma, takva odluka Saveta ipak ukazuje na njegovu posebnost u odnosu na ostale sporazume o stabilizaciji i pridruživanju.

## 3.2. Forma sporazuma

Forma Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju je prilagođena osobenostima kosovskog slučaja i jedinstvena je u odnosu na sve dosadašnje sporazume o pridruživanju. Predlogom Komisije je predviđeno da se Sporazum zaključuje samo između EU i EZAE, sa jedne strane, i Kosova, sa druge strane. To je prvi slučaj da države članice EU nisu ugovorne strane u sporazumu o pridruživanju. Razlog za to treba tražiti u činjenici da pet država članica EU nije priznalo

---

<sup>54</sup> Tačka 7. preambule predloga Odluke Saveta o potpisivanju u ime EU Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Evropske zajednice za atomsku energiju, sa jedne strane, i Kosova, sa druge strane.

<sup>55</sup> European Commission Proposal for a Council Decision on the signing, on behalf of the European Union, of the Stabilisation and Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and of Kosovo\*, of the other part, *op. cit.*, član 4.

nezavisnost Kosova. Time se izbegava svaka mogućnost da eventualno prisustvo ovih pet država članica u sporazumu bude tumačeno kao njihovo implicitno priznanje Kosova. Takav presedan može imati značajne posledice unutar same EU. Naime, sve do Lisabonskog ugovora postojala je trostubna struktura EU.<sup>56</sup> U takvoj, komplikovanoj, političkoj strukturi samo su Evropske zajednice formalnopravno imale priznat status pravnog lica i subjekta međunarodnog prava. To je zahtevalo prisustvo država članica u međunarodnim sporazumima u slučajevima kada su pojedine odredbe sporazuma spadale u domen drugog i trećeg stuba, ili, što je redak slučaj, bile u isključivoj nadležnosti država članica.<sup>57</sup> Po mišljenju Komisije, nakon Lisabonskog ugovora i objedinjavanja trostubne strukture u jedinstvenu Uniju sa formalno priznatim međunarodnopravnim subjektivitetom, prisustvo država članica u sporazumu o pridruživanju više nije neophodno sa stanovišta prava EU. Prema navodima Komisije, član 217. Ugovora o funkcionisanju EU omogućava Evropskoj uniji da uđe u obaveze u svim

---

<sup>56</sup> Prvi stub: Evropska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju; drugi stub: Zajednička spoljna i bezbednosna politika; treći stub: Policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima.

<sup>57</sup> Praksa zaključivanja mešovitih sporazuma je nastala na samom početku funkcionisanja Evropskih zajednica. Mešoviti sporazumi su postali pravilo u slučajevima postojanja podeljenih ovlašćenja između Evropskih zajednica, odnosno sada EU, i država članica. S tim u vezi treba voditi računa da se podeljena ovlašćenja mogu pojaviti u obliku *koegzistirajućih* ili *konkurentnih* ovlašćenja. *Koegzistirajuća* ovlašćenja postoje kada predmet sporazuma delimično spada u isključivu nadležnost Unije, a delom u isključivu nadležnost država članica. Tada je mešovita forma obavezna. Moguće je da Unija i države članice imaju *konkurentna* ovlašćenja u oblasti koja treba da bude regulisana međunarodnim sporazumom. Sličan problem postoji kada predmet sporazuma spada delom u isključivu, a delom u konkurentnu nadležnost Unije. U takvim situacijama, od političkog dogovora unutar Saveta zavisi ko će biti ugovorna strana u međunarodnom sporazumu: Unija, države članice ili Unija i države članice zajedno. Do sada su svi sporazumi o pridruživanju zaključivani u mešovitoj formi. Prednost mešovitih sporazuma je u tome što oni često predstavljaju najbezbolnije rešenje za prevazilaženje unutrašnjih nesuglasica unutar Unije oko korišćenja ugovornih ovlašćenja. Sa druge strane takva forma sporazuma umnogome komplikuje i produžava vreme stupanja na snagu sporazuma jer zahteva ratifikaciju u svim državama članicama. Zbog toga se obično, uz sporazum o pridruživanju, potpisuje prelazni sporazum o trgovinskim pitanjima koji je u isključivoj nadležnosti EU i koji stupa na snagu odmah nakon njegovog odobravanja u EU i drugoj ugovornoj strani. O mešovitim sporazumima videti više kod V. Medović, *Međunarodni sporazumi u pravu Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 75-80.

oblastima primene Osnivačkih ugovora. Dalje se navodi da odredbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Kosovom spadaju delom u oblasti u kojima EU ima isključivu nadležnost (zajednička trgovinska politika), a delom u oblasti u kojima EU deli nadležnost sa državama članicama, s tim da su i te oblasti uglavnom regulisane zajedničkim pravilima EU.<sup>58</sup> Sporazum takođe predviđa široku saradnju ugovornih strana u različitim oblastima koja je ograničena na ono što je karakteristično za tehničku, finansijsku i ekonomsku saradnju tako da, po mišljenju Komisije, nema smetnji da sporazum bude zaključen samo na osnovu člana 217. Ugovora o funkcionisanju EU.<sup>59</sup> Iz tih razloga Komisija je smatrala da sporazum može da bude potpisan samo od strane EU i EAEZ, bez učešća država članica. U suštini takav stav predstavlja nastavak kontinuiranog nastojanja Komisije da ograniči učešće država članica u međunarodnim sporazumima samo na slučajeve kada predmet sporazuma delimično spada u isključivu nadležnost država članica. Sa druge strane, okolnost da je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju potpisan samo od strane EU i EZAE, bez njihovih država članica, ne mora nužno da znači da je Savet saglasan sa iznetom argumentacijom Komisije, već samo da se radi o nužnom prilagođavanju specifičnom slučaju. Ipak, ovaj presedan u međunarodnoj praksi EU može u budućnosti otvoriti pitanje celishodnosti učešća država članica u budućim sporazumima o pridruživanju.<sup>60</sup>

Želja da se obezbedi statusna neutralnost sporazuma je vidljiva i kada je reč o označavanju Kosova kao ugovorne strane. Shodno Sporazumu o regionalnom predstavljanju i saradnji Beograda i Prištine od 24. februara 2012. godine, Kosovo je u sporazumu označeno sa zvezdicom i fusnotom: "ovaj natpis ne prejudicira

---

<sup>58</sup> Obrazloženje Komisije očigledno ide u pravcu primene člana 216. stav 1. Ugovora o funkcionisanju EU prema kome EU može zaključiti međunarodni sporazum kada je verovatno da bi takav sporazum zadirao u zajednička pravila ili izmenio njihov opseg.

<sup>59</sup> Drugim rečima dogovorena saradnja ne predviđa posebne, specifične, obaveze od strane EU i samim tim ne zahteva dodatni pravni osnov za zaključenje sporazuma shodno presudi Suda pravde C-377/12 *Commission v. Council*.

<sup>60</sup> Praksa zaključivanja sporazuma o pridruživanju u mešovitoj formi je nastavljena i nakon Lisabonskog ugovora. U toj formi su zaključeni sporazumi o pridruživanju sa Ukrajinom, Moldavijom i Gruzijom.

status Kosova i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o kosovskoj deklaraciji o nezavisnosti".<sup>61</sup>

### 3.3. Sadržina sporazuma

Statusna neutralnost sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju proizilazi i iz njegovih odredbi. Tako se u preambuli sporazuma konstatuje da on ne prejudicira status Kosova i da je u skladu sa Rezolucijom SB UN 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o deklaraciji o nezavisnosti.<sup>62</sup> Štaviše, u članu 2. Sporazuma se izričito navodi da ništa u pojmovima, formulacijama ili definicijama koje su upotrebljene u Sporazumu, uključujući anekse i protokole, ne predstavlja priznanje Kosova kao nezavisne države od strane Evropske unije niti predstavlja priznanje Kosova u tom svojstvu od strane pojedinačnih država članica kada one nisu preduzele takav korak

Činjenica da sve države članice EU nisu priznale Kosovo ogleda se i u odredbi iz preambule kojom se konstatuje da države članice EU mogu primeniti sopstvene unutrašnje procedure kada primaju dokumente izdate od strane kosovskih vlasti u skladu sa sporazumom.<sup>63</sup>

Preambula sporazuma pokazuje još jednu značajnu razliku u odnosu na ostale sporazume o stabilizaciji i pridruživanju koji su zaključeni sa državama Zapadnog Balkana. U delu koji se odnosi na namere ugovornih strana konstatuje se "spremnost EU da preduzme konkretne korake da ostvari evropsku perspektivu Kosova i zbližavanje sa EU u skladu sa perspektivom regiona, integraciju Kosova prema glavnim političkim i ekonomskim tokovima u Evropi kroz postojeće učešće Kosova u procesu stabilizacije i pridruživanja (PSP) sa ciljem ispunjenja relevantnih kriterijuma i uslovljenosti PSP, pod uslovom uspešne primene ovog sporazuma, posebno u odnosu na regionalnu saradnju; ovaj proces će dovesti do napretka evropske perspektive Kosova i približavanja

---

<sup>61</sup> Sporazum o regionalnom predstavljanju Kosova je postignut uz posredovanje EU i, između ostalog, odnosi se na sve sporazume koje Kosovo bude zaključivalo u okviru regionalne saradnje ili sa EU. Tačka 10. Sporazuma o regionalnom predstavljanju i saradnji.

<sup>62</sup> Stav 17. preambule Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>63</sup> Stav 18. preambule Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

EU, ako objektivne okolnosti to dozvole i Kosovo ispuni kriterijume definisane od strane Evropskog saveta u Kopenhagenu 21-22. juna 1993. i prethodno navedene uslovljenosti".<sup>64</sup> Odredba preambule je znatno uzdržanija od onih sadržanih u preambulama ostalih sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Primera radi, u preambuli Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Srbije se ističe spremnost EU da u najvećoj mogućoj meri integriše Srbiju u glavne evropske političke i ekonomske tokove i konstatuje se status Srbije kao potencijalnog kandidata za članstvo u EU, zavisno od ispunjavanja uslova iz Kopenhagena, uslovljenosti PSP i uspešne primene sporazuma.<sup>65</sup>

Razlike u formulacijama su više nego očigledne. Umesto konstatacije statusa potencijalnog kandidata za članstvo u EU, Kosovu se samo nudi preduzimanje konkretnih koraka ka ostvarenju evropske perspektive i zbližavanje sa EU u skladu sa perspektivom čitavog regiona. To je i najviše što je EU u ovom trenutku mogla ponuditi Kosovu s obzirom da je prema Ugovoru o EU članstvo u Evropskoj uniji otvoreno samo za nezavisne države.<sup>66</sup> Kako u EU još nema konsenzusa oko statusa Kosova, u sporazumu nije ni mogao biti konstatovan njegov status potencijalnog kandidata za članstvo.<sup>67</sup> Sa druge strane, sporazum ostavlja otvorena vrata za eventualno članstvo Kosova u EU, pod uslovom da dođe do izmene stava pet država članica koje ne priznaju njegovu nezavisnost. Drugi deo navedene odredbe iz preambule predviđa mogućnost napretka evropske perspektive Kosova i približavanja EU, *ako objektivne okolnosti to dozvole* i Kosovo ispuni kriterijume definisane od strane Evropskog saveta u Kopenhagenu 21-22. juna 1993. i prethodno navedene uslovljenosti. Pod objektivnim okolnostima se očigledno podrazumeva postizanje konsenzusa unutar EU o nezavisnosti Kosova. Samo u tom slučaju Kosovo može računati na eventualno članstvo u EU.

---

<sup>64</sup> Stav 3. preambule Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>65</sup> Stav 3. preambule SSP između EU i Srbije.

<sup>66</sup> Član 49. Ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>67</sup> Ipak, treba imati u vidu da EU tretira Kosovo kao potencijalnog kandidata za članstvo shodno njegovom učešću u Procesu stabilizacije i pridruživanja.



Pomenuta formulacija (*ako objektivne okolnosti to dozvole*) se sreće i u operativnom delu Sporazuma. Primera radi u članu 1. Sporazuma se kao jedan od ciljeva Sporazuma navodi podrška Kosovu da razvije međunarodnu saradnju *ako objektivne okolnosti to dozvole*. Na taj način se ostvarivanje međunarodne saradnje čini zavisnim od spremnosti trećih država da uspostave diplomatske i konzularne odnose sa Kosovom, kao i da sa njim zaključuju međunarodne sporazume što opet zavisi od njihovog stava prema međunarodnom pravnom statusu Kosova. Slično, formulacija *ako objektivne okolnosti to dozvole* se sreće i u drugim odredbama Sporazuma koje se odnose na uključivanje Kosova u demokratsku zajednicu država ili na zaključivanje odgovarajućih međunarodnih sporazuma Kosova sa trećim državama ili organizacijama.<sup>68</sup> Smisao ovakve formulacije je da ne prejudicira pitanje međunarodnog statusa Kosova, već ga ostavlja otvorenim i prepušta državama članicama EU i trećim državama.

Uzdržanost po pitanju statusa Kosova je vidljiva i u definiciji koju Sporazum koristi za određivanje pripadnosti fizičkih lica EU, njenim državama članicama i Kosovu. Tako se u članu 50. tačka 7. Sporazuma navodi da za svrhu ovog sporazuma pojam *državljanin EU* i *građanin Kosova* označava fizičko lice koje je **državljanin** države članice ili **građanin** Kosova. I u ovom slučaju tekst Sporazuma se razlikuje od SSP-a između EU i Srbije u čijem članu 52, stav 1, tačka 7 se određuje da pojam *državljanin Zajednice* (sada EU), odnosno državljanin Srbije označava fizičko lice koje je državljanin jedne od država članica odnosno državljanin Srbije. U tom smislu korišćenje pojma *građanin Kosova* ima za očigledan cilj da se ne prejudicira status Kosova, što bi mogao biti slučaj sa pojmom *državljanin*, koji podrazumeva postojanje države Kosova.

Na kraju, činjenica da sve države članice nisu priznale nezavisnost Kosova se odražava u članu 127. Sporazuma koji se odnosi na sastav Saveta za stabilizaciju i pridruživanje. Po pravilu Savet za stabilizaciju i pridruživanje se sastoji od *članova Saveta EU* i *članova Evropske komisije*, sa jedne, i *članova vlade* pridružene države, sa druge strane.<sup>69</sup> Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Kosovom sadrži приметно drugačiju odredbu koja glasi: Savet za stabilizaciju i pridruživanje će se sastojati od *predstavnik EU*, sa jedne strane, i Kosova, sa

---

<sup>68</sup> Videti članove 11, 19, 80. i 88. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>69</sup> Tako je predviđeno članom 120. stav 1. SSP između EU i Srbije.

druge strane. Ovako uopštena formulacija predstavlja odstupanje od pravila da samo članovi Saveta EU i članovi Komisije mogu biti članovi Saveta o stabilizaciji i pridruživanju u ime EU. Sa druge strane, to ne znači nužno da će EU biti predstavljena na nižem rangu u Savetu za stabilizaciju i pridruživanje. Citirana odredba Sporazuma samo dozvoljava veću fleksibilnost EU u određivanju svojih predstavnika, u smislu da omogućava državama članicama koje nisu priznale nezavisnost Kosova da njihovi ministri ne budu članovi Saveta za stabilizaciju i pridruživanje.

#### **4. Značaj Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Kosova za Srbiju**

Srbija je prirodno zainteresovana za predmet i sadržinu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Kosova. Interes Srbije pre svega proizilazi iz činjenice da prema Ustavu Srbije Kosovo ima status autonomne pokrajine koja je sastavni deo teritorije Srbije.<sup>70</sup> Shodno tome, Srbija je prvenstveno zainteresovana da Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Kosova ne prejudicira konačno rešenje međunarodnog statusa Kosova. Osim toga, Srbija je zainteresovana da ovim sporazumom njeni građani na Kosovu dobiju slična prava koja predviđa SSP između EU i Srbije. Na kraju, ali ne i najmanje bitno, postoji interes Srbije za sve odredbe Sporazuma koje se tiču normalizacije odnosa između Kosova i Srbije.

Imajući u vidu da je jedan od osnovnih ciljeva Procesu stabilizacije i pridruživanja regionalni mir i stabilnost, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Kosova posvećuje posebnu pažnju odnosima Kosova i Srbije. S tim u vezi Sporazum sadrži odredbe koje predviđaju specifične obaveze za Kosovo. Ove odredbe treba tumačiti u skladu sa članom 2. Sporazuma - da ništa u pojmovima, formulacijama ili definicijama koje su upotrebljene u Sporazumu ne prejudicira status Kosova, niti predstavlja njegovo priznanje od strane EU i njenih država članica koje to do sada nisu učinile.

Članom 5. Sporazuma Kosovo se obavezalo na kontinuirano angažovanje ka postizanju vidljivog i održivog napretka u odnosima sa Srbijom, kao i na efikasnu saradnju sa misijom EU na Kosovu u okviru Zajedničke spoljne i

---

<sup>70</sup> Preambula i član 182. stav 2. Ustava Republike Srbije.

bezbednosne politike. Koliki značaj EU pridaje normalizaciji odnosa između Srbije i Kosova vidi se iz sledeće rečenice člana 5. u kojoj se navodi da pomenute obaveze predstavljaju suštinska načela Sporazuma i oslonac za izgradnju odnosa i saradnje između EU i Kosova. U slučaju da Kosovo ne ispuni obaveze iz ovog člana, EU može preduzeti mere koje smatra odgovarajućim, uključujući suspenziju čitavog Sporazuma ili nekog njegovog dela.

Obaveze iz člana 5. su razrađene u članu 13. Sporazuma. Ovaj član je smešten u Naslov II Sporazuma koji se odnosi na politički dijalog između EU i Kosova. Jedan od ciljeva tog dijaloga je da doprinese normalizaciji odnosa između Kosova i Srbije. U stavu 2. člana 13. se ponovo navode obaveze Kosova u pogledu kontinuiranog angažovanja ka normalizaciji odnosa sa Srbijom. Taj proces treba da obezbedi da obe strane mogu nastaviti svojim evropskim putem, izbegavajući da jedna drugu blokiraju u ovim naporima. To bi postepeno trebalo da dovede do sveobuhvatne normalizacije odnosa između Srbije i Kosova, u formi pravno obavezujućeg sporazuma, sa izgledom da obe strane budu u mogućnosti da u potpunosti koriste svoja prava i ispune svoje obaveze. Stavom 3. člana 13. je propisano da će u okviru tog procesa Kosovo kontinuirano:

1. primeniti u dobroj veri sve sporazume postignute sa Srbijom,
2. u potpunosti poštovati načela inkluzivne regionalne saradnje,
3. kroz dijalog i u duhu kompromisa rešavati druga nerešena pitanja, na bazi praktičnih i održivih rešenja i saradivati na neophodnim tehničkim i pravnim pitanjima sa Srbijom,
4. efikasno saradivati sa misijom EU na Kosovu u okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike i aktivno doprineti punom i neometanom sprovođenju njenog mandata na čitavoj teritoriji Kosova.

Stavom 4. istog člana je predviđeno da će Savet za stabilizaciju i pridruživanje stalno pratiti napredak u procesu normalizacije odnosa sa Srbijom i da može doneti odluke i preporuke u tom pogledu. Ova odredba sporazuma je posebno značajna jer su u skladu sa članom 128. Sporazuma odluke Saveta za stabilizaciju i pridruživanje pravno obavezujuće za ugovorne strane. To znači da Savet za stabilizaciju i pridruživanje može svojom odlukom pravno obavezati Kosovo na odgovarajuće postupanje ili uzdržavanje u odnosima sa Srbijom. Sa druge strane, treba imati u vidu da se odluke u Savetu za stabilizaciju i pridruživanje donose sporazumno, dakle uz pristanak kosovske strane. Ipak, u pojedinim situacijama za Kosovo iz političkih razloga može biti pogodnije da neke osetljive odluke donese Savet za stabilizaciju i pridruživanje.

Važno je imati u vidu da su gotovo istovetne obaveze koje je Kosovo prihvatilo članom 13. Sporazuma, sadržane u Opštem pregovaračkom okviru za Srbiju koji je Savet EU usvojio 17. decembra 2013. godine.<sup>71</sup> U tački 23. Opšteg pregovaračkog okvira se navodi da će napredak pristupnih pregovora sa Srbijom zavisiti od napretka koji Srbija ostvari u pripremama za članstvo. Taj napredak će se naročito meriti na osnovu sledećih zahteva:

1. kriterijuma iz Kopenhagena,
2. uslova određenih Procesom stabilizacije i pridruživanja u pogledu regionalne saradnje i dobrosusedskih odnosa, i
3. kontinuiranog angažovanja Srbije u skladu sa uslovima Procesu stabilizacije i pridruživanja u cilju vidljivog i održivog unapređenja odnosa sa Kosovom.<sup>72</sup> U tom pogledu od Srbije se očekuje da ispuní one iste obaveze koje su navedene u stavu 3. člana 13. Sporazuma sa Kosovom.

Dakle, ovde imamo zanimljiv slučaj da su gotovo istovetne obaveze predviđene i za Kosovo i za Srbiju, s tim da su sadržane u dva dokumenta različite pravne prirode i različitog pravnog dejstva. Kada je reč o Srbiji te obaveze su navedene u unutrašnjem pravnom aktu Saveta koji obavezuje EU i države članice, ali formalnopravno ne proizvodi pravno dejstvo za Srbiju. Takođe su drugačije pravne posledice ukoliko Srbija ne bi ispunila očekivanja iz Pregovaračkog okvira EU u vezi sa procesom normalizacije odnosa sa Kosovom. S tim u vezi je predviđeno da ukoliko napredak u normalizaciji odnosa sa Kosovom (poglavlje 35) značajno zaostaje za ukupnim napretkom u pristupnim pregovorima, a razlog za to je propust Srbije da postupa u dobroj veri, posebno kada je reč o primeni postignutih sporazuma, Savet može kvalifikovanom većinom odlučiti da se ne otvaraju ili zatvaraju druga pregovaračka poglavlja, dok se neravnoteža u

---

<sup>71</sup> Opšti pregovarački okvir EU, AD 1/14, CONF-RS 1/14, Brussels 9 January 2014, dostupan na internet stranici:  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/genaff/140676.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/140676.pdf).

<sup>72</sup> Treba primetiti da se ovde govori o *unapređenju odnosa*, a u članu 13. stav 2. Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Kosova o *normalizaciji odnosa*.

ostvarenom napretku ne reši.<sup>73</sup> Kada je reč o Kosovu ove obaveze su sadržane u dvostrano obavezujućem aktu – međunarodnom sporazumu. Samim tim Kosovo ima pravnu obavezu prema drugoj ugovornoj strani – EU da se ponaša u skladu sa odredbama Sporazuma. U suprotnom, ukoliko Kosovo ne bude poštovalo preuzete obaveze iz članova 5. i 13. Sporazuma, EU može usvojiti svaku meru koju smatra odgovarajućom, uključujući trenutnu suspenziju Sporazuma.<sup>74</sup>

Sporazum se bavi odnosima Kosova i Srbije i u poglavlju koje se odnosi na regionalnu saradnju. Članom 17. Kosovo se obavezalo da će odmah nakon potpisivanja Sporazuma započeti pregovore sa državama koje su već potpisale sporazum o stabilizaciji i pridruživanju radi zaključivanja bilateralnih konvencija o regionalnoj saradnji. Rok za zaključenje bilateralnih konvencija je dve godine od stupanja na snagu Sporazuma. Istovetnu obavezu je preuzela i Srbija. Prema tome i Kosovo i Srbija imaju obavezu prema EU da zaključe bilateralnu konvenciju čiji predmet će biti sva pitanja obuhvaćena sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju.<sup>75</sup>

Od neposrednog značaja za Srbiju je još jedna odredba Sporazuma. U stavu 9. preambule se potvrđuje pravo na povratak svih izbeglica i interno raseljenih lica, kao i obaveza zaštite njihove imovine i sa tim povezanih drugih ljudskih prava. Iako se ova odredba nalazi samo u preambuli Sporazuma ona ipak svedoči o obavezama koje Kosovo ima prema izbeglim licima i njihovoj imovini u skladu sa relevantnim međunarodnim instrumentima čija će se dosledna primena ocenjivati i u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja. Osim toga, ona se može smatrati delom opšte obaveze zaštite ljudskih prava i sloboda iz člana 4. Sporazuma. Odredbama ovog člana Kosovo je preuzelo obavezu da poštuje pravila međunarodnog prava koja se odnose na zaštitu ljudskih i osnovnih prava, zaštitu pripadnika manjina, bez diskriminacije po bilo kom osnovu. S obzirom da pravo na povratak izbeglica i zaštitu njihove imovine predstavljaju važan segment ljudskih i osnovnih prava, nema sumnje da se član 4. Sporazuma odnosi i na ovo pitanje.

---

<sup>73</sup> Tačka 25. u vezi sa tačkom 24. Opšteg pregovaračkog okvira EU.

<sup>74</sup> Član 140. stav 4. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>75</sup> Član 15. SSP između EU i Srbije.

## 5. Pregled najvažnijih odredbi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Kosova

### 5.1. Predmet i ciljevi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju uspostavlja se pridruživanje između Evropske unije i Kosova. Sporazumom su definisani sledeći ciljevi procesa stabilizacije i pridruživanja:

1. podržavanje napora Kosova u jačanju demokratije i vladavine prava;
2. doprinos političkoj, privrednoj i institucionalnoj stabilnosti na Kosovu, kao i stabilizaciji regiona;
3. obezbeđivanje odgovarajućeg okvira za politički dijalog koji treba da omogući razvoj bliskih političkih veza između ugovornih strana;
4. podržavanje napora Kosova da razvije privrednu i međunarodnu saradnju, *ako to objektivne okolnosti dozvole*, između ostalog, i kroz usklađivanje svog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU;
5. podržavanje napora Kosova da završi tranziciju u funkcionalnu tržišnu privredu;
6. unapređivanje skladnih ekonomskih odnosa i postepeno stvaranje zone slobodne trgovine između ugovornih strana;
7. podsticanje regionalne saradnje u svim oblastima obuhvaćenim sporazumom.<sup>76</sup>

Radi ostvarenja postavljenih ciljeva sporazum predviđa specifične instrumente koji treba da obezbede stabilizaciju političkih, socijalnih i ekonomskih prilika na Kosovu, kao i u regionu, kroz uspostavljanje zone slobodne trgovine, harmonizaciju propisa, razvoj civilnog društva, demokratskih institucija, reformu javne uprave, političku i regionalnu saradnju, kao i sveobuhvatnu saradnju u oblasti ekonomije, trgovine, pravosuđa i drugim oblastima.

Bitni elementi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju su poštovanje demokratskih načela i ljudskih prava proklamovanih Univerzalnom

---

<sup>76</sup> Član 1. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

deklaracijom o ljudskim pravima UN iz 1948. godine i definisanih Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine, Završnim aktom iz Helsinkija i Pariskom poveljom o Novoj Evropi, poštovanje načela međunarodnog prava, uključujući i punu saradnju sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju i njegovim rezidualnim mehanizmom, poštovanje vladavine prava, kao i načela tržišne ekonomije.<sup>77</sup>

Članom 4. Sporazuma Kosovo se obavezalo na poštovanje propisa međunarodnog prava, posebno onih koji se odnose na zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i zaštitu manjina. Razlog za unošenje ove obaveze treba tražiti u činjenici da mnogi međunarodni sporazumi iz oblasti zaštite ljudskih prava nisu otvoreni za Kosovo. Time odredba člana 4. dobija na značaju jer se njome uspostavlja međunarodnopravna obaveza Kosova prema EU u pogledu poštovanja i primene međunarodnih sporazuma iz oblasti zaštite ljudskih prava, bez obzira što Kosovo nije član tih sporazuma.

Kao što je već ranije napomenuto, članom 5. Sporazuma Kosovo se obavezalo na kontinuirano angažovanje ka postizanju vidljivog i održivog napretka u odnosima sa Srbijom, kao i na efikasnu saradnju sa misijom EU na Kosovu u okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Pomenute obaveze iz člana 5. Sporazuma predstavljaju suštinska načela sporazuma i oslonac za izgradnju odnosa i saradnje između EU i Kosova. U slučaju da Kosovo ne ispuni obaveze iz ovog člana, EU može preduzeti mere koje smatra odgovarajućim, uključujući suspenziju čitavog Sporazuma ili nekog njegovog dela.

Imajući u vidu vojne sukobe koji su se dogodili na Kosovu tokom 1998. i 1999. godine i brojne zločine koji su se tom prilikom dogodili, ugovorne strane su u članu 6. Sporazuma istakle da najteži zločini ne smeju ostati nekažnjeni i da krivično gonjenje počinitelja tih zločina mora biti osigurano merama koje će biti preduzete na međunarodnom i domaćem nivou. U tom smislu Kosovo je preuzelo posebnu obavezu da saraduje sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju i njegovim rezidualnim mehanizmom, kao i sa svim drugim istragama i krivičnim progonima koji se preduzimaju pod međunarodnim pokroviteljstvom. Istim članom, Kosovo se obavezalo da će poštovati Rimski

---

<sup>77</sup> Član 3. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

statut Međunarodnog krivičnog suda i preduzeti sve neophodne mere za njegovu primenu na nacionalnom nivou.

Međunarodni i regionalni mir i stabilnost, razvoj dobrosusedskih odnosa i poštovanje ljudskih i manjinskih prava predstavljaju suštinu Procesa stabilizacije i pridruživanja. Zaključivanje i primena ovog sporazuma se vrše u okviru Procesa stabilizacije i pridruživanja i zasnovani su na zaslugama Kosova.<sup>78</sup> Kosovo se obavezalo da će podsticati saradnju i dobrosusedske odnose u regionu, uključujući odgovarajući nivo međusobnih ustupaka koji se odnose na kretanje ljudi, robe, usluga i kapitala, kao i razvoj projekata od zajedničkog interesa u različitim oblastima. Navedene obaveze predstavljaju ključni faktor u razvoju odnosa i saradnji između ugovornih strana i na taj način doprinose regionalnoj stabilnosti.<sup>79</sup>

Predviđeno je da će se proces pridruživanja sprovoditi postepeno i da će biti u potpunosti ostvaren u prelaznom periodu od najviše deset godina. Savet za stabilizaciju i pridruživanje će, po pravilu jednom godišnje, nadzirati primenu Sporazuma, kao i usvajanje i sprovođenje pravnih, administrativnih, institucionalnih i privrednih reformi od strane Kosova. Najkasnije pet godina nakon stupanja na snagu Sporazuma Savet za stabilizaciju i pridruživanje će temeljno razmotriti sprovođenje sporazuma i napredak koji je Kosovo učinilo. Taj pregled će biti izvršen u svetlu preambule i opštih načela Sporazuma. U skladu sa nalazima do kojih bude došao, Savet za stabilizaciju i pridruživanje može odlučiti o sledećim fazama pridruživanja. Slične korake Savet za stabilizaciju i pridruživanje će načiniti pre isteka desete godine počev od stupanja Sporazuma na snagu. U slučaju potrebe Savet za stabilizaciju i pridruživanje može produžiti proces pridruživanja za najviše pet godina.<sup>80</sup>

## 5.2. Politički dijalog

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju postavlja formalni okvir za politički dijalog između ugovornih strana o međunarodnim i regionalnim pitanjima od

---

<sup>78</sup> Član 7. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>79</sup> Član 8. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>80</sup> Član 9. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.



značaja za ugovorne strane. Politički dijalog će pratiti i učvrstiti zблиžavanje Kosova i EU i doprineti uspostavljanju bliskih veza i solidarnosti i novih oblika saradnje između ugovornih strana. Ovaj dijalog posebno ima za cilj da se unapredi:

- 1) učešće Kosova u zajednici demokratskih država, *ako objektivne okolnosti to dozvole*;<sup>81</sup>
- 2) unapređenje evropske perspektive Kosova i zблиžavanje sa EU, u skladu sa evropskom perspektivom regiona, zasnovano na individualnim dostignućima i u skladu sa obavezama Kosova u pogledu postizanja vidljivog i održivog napretka u odnosima sa Srbijom i efikasne saradnje sa misijom EU na Kosovu;
- 3) veće usklađivanje sa određenim merama u okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, posebno sa restriktivnim merama EU protiv trećih država, pravnih i fizičkih lica i nedržavnih entiteta, kroz razmenu informacija kada je to potrebno, i, posebno, o pitanjima koja mogu imati značajan uticaj na ugovorne strane;<sup>82</sup>
- 4) delotvorna, inkluzivna i reprezentativna regionalna saradnja i razvoj dobrosusedskih odnosa na Zapadnom Balkanu;
- 5) zajednički stavovi o bezbednosti i stabilnosti u Evropi, uključujući saradnju u oblastima obuhvaćenim Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU.<sup>83</sup>

Osim političkog dijaloga, ugovorne strane će voditi dijalog o svim pitanjima koja su predmet Sporazuma.<sup>84</sup> Politički dijalog i dijalog o ostalim pitanjima treba da

---

<sup>81</sup> Za razliku od ovog sporazuma, u SSP između EU i Srbije kao jedan od ciljeva političkog dijaloga se navodi: *potpuna integracija Srbije u zajednicu demokratskih država i postepeno približavanje EU* (član 10, stav 2, tačka a).

<sup>82</sup> Ova odredba propisuje znatno eksplicitnije obaveze za Kosovo u odnosu na one sadržane u SSP između EU i Srbije gde se samo predviđa veće približavanje stavova ugovornih strana o međunarodnim pitanjima, uključujući pitanja u vezi sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU (čl. 10. SSP).

<sup>83</sup> Član 11. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

pruže doprinos procesu normalizacije odnosa između Kosova i Srbije. U tom smislu Kosovo je prihvatilo odgovarajuće obaveze koje su izložene u prethodnom poglavlju, a koje se tiču primene postignutih sporazuma sa Srbijom, regionalne saradnje, načina vođenja dijaloga o preostalim spornim pitanjima i saradnji sa misijom EU na Kosovu. Savet za stabilizaciju i pridruživanje će stalno razmatrati napredak u procesu normalizacije odnosa između Kosova i Srbije i može donositi odluke ili izdavati preporuke Kosovu u tom pogledu.<sup>85</sup>

Politički dijalog ugovornih strana odvijaće se prvenstveno u okviru Saveta za stabilizaciju i pridruživanje koji će imati opštu odgovornost za svako pitanje koje neka od strana bude iznela pred njega. Takođe je predviđena mogućnost političkog dijaloga na sastancima predstavnika Kosova i Visokog predstavnika EU za spoljne poslove i bezbednosnu politiku i/ili predstavnika Komisije, kao i korišćenje svih diplomatskih kanala, uključujući odgovarajuće kontakte u međunarodnim organizacijama i forumima, ili na bilo koji drugi način koji može doprineti učvršćivanju, razvoju dijaloga, uključujući i one koji su navedeni u Solunskoj agendi iz 2003. godine.<sup>86</sup>

### 5.3. Regionalna saradnja

Normalizacija odnosa sa Srbijom, saradnja sa misijom EU na Kosovu, međunarodni i regionalni mir i stabilnost i razvoj dobrosusedskih odnosa predstavljaju suštinu procesa stabilizacije i pridruživanja. Kosovo se obavezalo da će poštovati pomenuta načela i aktivno promovisati regionalnu saradnju. Sporazum predviđa aktivnu ulogu EU u podsticanju regionalne saradnje i mogućnost da ona kroz odgovarajuće instrumente podrži projekte koji imaju regionalnu ili prekograničnu dimenziju.<sup>87</sup>

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju prepoznaje Sporazum o slobodnoj trgovini u centralnoj Evropi (CEFTA) potpisan u Bukureštu 19. decembra 2006.

---

<sup>84</sup> Član 12. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>85</sup> Član 13. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>86</sup> Član 14. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>87</sup> Član 16. stav 1. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

godine kao jedan od glavnih instrumenata regionalne saradnje. U tom pogledu Sporazum nameće obavezu Kosovu da poštuje ovaj sporazum.<sup>88</sup>

Osim toga, Kosovo je preuzelo obavezu da će odmah nakon potpisivanja sporazuma započeti pregovore sa državama koje su već potpisale sporazum o stabilizaciji i pridruživanju radi zaključivanja bilateralnih konvencija o regionalnoj saradnji čiji bi glavni elementi bili politički dijalog, uspostavljanje zone slobodne trgovine, odobrenje uzajamnih koncesija u pogledu kretanja radnika, prava na poslovno nastanjivanje, pružanja usluga, tekućih plaćanja i kretanja kapitala, kao i drugih politika koje se odnose na kretanje lica, na istom nivou koji je predviđen sporazumom između Kosova i EU, kao i odredbe o saradnji u drugim oblastima, posebno u oblasti Slobode, bezbednosti i pravde. Takve konvencije će po potrebi sadržati odredbe o odgovarajućem institucionalnom okviru za njihovo sprovođenje. Rok za zaključenje bilateralnih konvencija je dve godine od stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.<sup>89</sup>

Kada je reč o državama koje nisu obuhvaćene Procesom stabilizacije i pridruživanja ali ih se taj proces dotiče, predviđeno je da će Kosovo sa njima razvijati regionalnu saradnju u svim ili nekim oblastima sadržanim u Sporazumu, kao i oblastima koje su povezane sa Procesom stabilizacije i pridruživanja i od zajedničkog su interesa. Ta saradnja mora biti u skladu sa načelima i ciljevima Sporazuma.<sup>90</sup>

Sporazum predviđa uspostavljanje saradnje između Kosova i država kandidata za pristupanje Evropskoj uniji koje nisu obuhvaćeni Procesom stabilizacije i pridruživanja. Sa tim državama Kosovo će podsticati saradnju i, ukoliko to *objektivne okolnosti dozvole*, zaključiti konvencije o saradnji u oblastima koje su predmet Sporazuma, kao i onim u kojima postoji međusobni interes za saradnju.<sup>91</sup> Cilj ovih konvencija je da postepeno usklade odnose između država

---

<sup>88</sup> Član 16. stav 3. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>89</sup> Član 17. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>90</sup> Član 18. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>91</sup> Za razliku od ovog sporazuma, SSP između Srbije i EU je uspostavio obavezu za Srbiju da u toku prelaznog perioda od šest godina zaključi odgovarajući međunarodni sporazum sa državama

kandidata i Kosova do nivoa koji je predviđen Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između Kosova i EU.<sup>92</sup>

#### 5.4. Sloboda kretanja robe

Sporazumom je predviđeno da će u periodu od 10 godina od njegovog stupanja na snagu između strana ugovornica biti uspostavljena zona slobodne trgovine,<sup>93</sup> sa punom slobodom protoka roba, bez carina i dažbina sa ekvivalentnim efektom, kao i bez količinskih ograničenja na uvoz i izvoz i mera sa istim dejstvom. Do realizacije postavljenog cilja će se doći postepeno. U tom pogledu strane ugovornice su preuzele asimetrične obaveze. Stupanjem sporazuma na snagu EU će ukinuti sve carine i kvantitativna ograničenja na uvoz industrijske robe poreklom sa Kosova.<sup>94</sup> Istovremeno EU ukida sva količinska ograničenja i mere sa istim dejstvom na uvoz poljoprivrednih proizvoda sa Kosova. EU će takođe ukinuti sve carine i mere sa ekvivalentnim efektom na uvoz poljoprivrednih proizvoda, osim živih goveda, proizvoda od junetine, šećera i vina na koje se primenjuje poseban režim uvoza.<sup>95</sup>

Kosovo je takođe preuzelo obaveze u vezi stvaranja zone slobodne trgovine. Stupanjem Sporazuma na snagu Kosovo će ukinuti sva količinska ograničenja, kao i carine, na uvoz industrijskih proizvoda iz EU, osim za proizvode koji su navedeni u Aneksu I za koje će carine biti ukinute do kraja prelaznog perioda.<sup>96</sup> Kad je reč o poljoprivrednim proizvodima poreklom iz EU, Kosovo će stupanjem na snagu Sporazuma ukinuti sva količinska ograničenja i mere sa istim dejstvom na uvoz tih proizvoda. Takođe će ukinuti carine i mere sa istim dejstvom za poljoprivredne proizvode koji nisu navedeni u Aneksu III. Za te proizvode

---

kandidatima za članstvo u EU koje nisu obuhvaćene Procesom stabilizacije i pridruživanja (čl. 17).

<sup>92</sup> Član 19. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>93</sup> Član 20. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>94</sup> Član 22. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>95</sup> Član 28. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>96</sup> Član 23. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Aneks I Carinske koncesije Kosova na industrijske proizvode poreklom iz Evropske unije.

Kosovo će do kraja prelaznog perioda smanjiti, odnosno ukinuti uvozne carine u skladu sa dinamikom predviđenom u Aneksu III.<sup>97</sup>

Kosovo se posebno obavezalo da će u roku od tri godine od stupanja na snagu Sporazuma prilagoditi sve državne monopole komercijalnog karaktera kako bi obezbedilo da ne postoji diskriminacija između državljana država članica EU i građana Kosova u pogledu uslova pod kojima monopoli nabavljaju i prodaju robu.<sup>98</sup>

Sporazumom je izričito predviđeno da od momenta njegovog stupanja na snagu u trgovini između EU i Kosova neće biti uvedene nove carine na uvoz ili izvoz ili dažbine koje imaju isto dejstvo, niti će postojeće biti povećavane. Identična zabrana se odnosi i na uvođenje novih količinskih ograničenja na uvoz i izvoz, kao i mera sa istim dejstvom, ili povećanje njihove restriktivnosti.<sup>99</sup>

Osim količinskih ograničenja i carina, sporazum zabranjuje i sve oblike otvorene ili prikrivene fiskalne diskriminacije u trgovini između ugovornih strana. EU i Kosovo su se obavezale da će se uzdržati od uvođenja novih, kao i da će ukinuti sve postojeće mere unutrašnje fiskalne prirode kojim se proizvodi iz jedne ugovorne strane neposredno ili posredno diskriminišu u odnosu na slične proizvode koji potiču iz druge strane ugovornice.<sup>100</sup>

Sporazum predviđa mogućnost uvođenja ograničenja u trgovini između ugovornih strana u određenim slučajevima. Svaka strana može zabraniti ili ograničiti uvoz, izvoz ili tranzit robe ako je to opravdano na osnovu javnog morala, javnog interesa ili javne bezbednosti, zaštite zdravlja i života ljudi, životinja ili biljaka, zaštite nacionalnog blaga umetničke, istorijske i arheološke vrednosti ili zaštite intelektualne, industrijske i komercijalne svojine ili pravila koja se odnose na zlato i srebro. Međutim, izričito je propisano da navedene

---

<sup>97</sup> Član 29. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Aneks III Carinske koncesije Kosova na poljoprivredne proizvode poreklom iz Evropske unije.

<sup>98</sup> Član 45. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>99</sup> Član 38. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>100</sup> Član 39. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

zabrane ili ograničenja neće biti sredstva proizvoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničenja trgovne između ugovornih strana.<sup>101</sup>

### 5.5. Pravo poslovnog nastanjivanja, pružanje usluga, kretanje kapitala

Odredbe o pravu na poslovno nastanjivanje, pružanju usluga i kretanju kapitala sadržane su u Naslovu V Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Zanimljivo je da za razliku od ostalih sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa državama Zapadnog Balkana, sporazum sa Kosovom ne sadrži odredbe o kretanju radnika, već to pitanje prepušta nacionalnim propisima ugovornih strana.

#### 5.5.1. Pravo poslovnog nastanjivanja

U skladu sa Sporazumom, pravo na poslovno nastanjivanje podrazumeva pravo na obavljanje ekonomske delatnosti osnivanjem privrednih društava, društava kćeri ili ogranaka na teritoriji EU ili Kosova.<sup>102</sup>

U pogledu prava osnivanja i poslovanja privrednih društava, društava kćeri i ogranaka sporazum izričito zabranjuje bilo kakvu diskriminaciju kosovskih privrednih društava ili privrednih društava EU na teritoriji druge ugovorne strane.<sup>103</sup> S tim u vezi, Sporazum sadrži klauzulu najvećeg povlašćenja. Propisano

---

<sup>101</sup> Član 47. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>102</sup> Član 50. tačka 4. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>103</sup> Članom 52. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju je predviđeno da za potrebe sporazuma:

- "Privredno društvo EU" ili "kosovsko privredno društvo" označavaju privredno društvo osnovano u skladu sa pravom države članice odnosno Kosova i čije se registrovano sedište ili glavna uprava ili glavno mesto poslovanja nalazi na teritoriji EU odnosno Kosova. Međutim, ako privredno društvo osnovano u skladu sa pravom države članice odnosno Kosova ima samo registrovano sedište na teritoriji EU odnosno Kosova, ono se smatra društvom EU odnosno kosovskim društvom u zavisnosti od slučaja, ako je njegovo poslovanje stvarno i trajno povezano sa privredom jedne od država članica, odnosno privredom Kosova;
- "Društvo kći" privrednog društva označava društvo nad kojim prvo društvo ima efektivnu kontrolu;
- "Ogranak" privrednog društva označava "mesto poslovanja koje nema pravni subjektivitet i koje se pojavljuje kao trajno, kao što je produžetak društva majke, ima upravu i materijalno je

je da će u pogledu poslovnog nastanjivanja kosovska privredna društva i privredna društva EU uživati položaj koji nije manje povoljan od položaja koji države članice EU, odnosno Kosovo, daju svojim privrednim društvima, ili bilo kojem društvu iz trećih država, koji god je bolji. Slična odredba odnosi se na poslovanje društava kćeri ili ogranaka privrednih društava ugovornih strana koji su već osnovani na teritoriji druge ugovorne strane. Ona će uživati položaj koji nije manje povoljan od položaja koji ugovorne strane priznaju svojim privrednim društvima i ograncima ili bilo kojem društvu kćeri ili bilo kojem ogranku privrednog društva iz treće države, koji god je bolji.<sup>104</sup> Kosovo i EU su se obavezali da neće donositi nove propise ili mere koje bi uvele diskriminaciju u pogledu osnivanja privrednih društava iz druge ugovorne strane, ili poslovanja već osnovanih privrednih društava, u odnosu na domaće privredne subjekte.<sup>105</sup>

U okviru poglavlja o pravu na poslovno nastanjivanje nalaze se i odredbe koje se odnose na pitanje sticanje svojinskih i drugih stvarnih prava od strane privrednih društava EU na teritoriji Kosova. Od momenta stupanja na snagu Sporazuma društva kćeri i ogranci privrednih društava EU imaju pravo da koriste i uzimaju u zakup nepokretnosti na Kosovu. Osim toga, u periodu od pet godina nakon stupanja na snagu Sporazuma društva kćeri i ogranci privrednih društava iz EU će steći pravo na sticanje i uživanje svojinskih prava na nepokretnostima na Kosovu, a u pogledu javnih dobara i dobara od opšteg interesa ista prava kao i kosovska društva, kada su ova potrebna za obavljanje privrednih aktivnosti radi kojih su osnovani.<sup>106</sup> S obzirom da za potrebe Sporazuma ogranak privrednog društva označava mesto poslovanja koje nema pravni subjektivitet, pa samim tim nije sposobno da samostalno bude nosilac prava i obaveza, to bi značilo da bi titular prava svojine na nepokretnostima na Kosovu zapravo bilo društvo majka iz EU.

---

opremljeno za poslovanje sa trećim licima" tako da treća lica, ne moraju da posluju neposredno sa društvom majkom već mogu da obavljaju poslove u mestu poslovanja njenog produžetka.

<sup>104</sup> Član 51. stav 1. i stav 2. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>105</sup> 51. stav 3. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>106</sup> 51. stav 4. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

### 5.5.2. Pružanje usluga

Pravo na poslovno nastanjivanje, o kome je bilo reči u prethodnom delu, podrazumeva pravo na zapošljavanje državljana ugovorne strane kojoj pripada privredno društvo na teritoriji druge ugovorne strane gde ono obavlja delatnost. Za razliku od ostalih sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, sporazum između EU i Kosovo ovo pitanje reguliše u okviru poglavlja o pružanju usluga. U tom pogledu Sporazum predviđa da privredno društvo EU, ili kosovsko privredno društvo, ima pravo da zapošljava, samostalno ili preko društva kćeri ili ogranaka, u skladu sa zakonodavstvom na snazi u državi osnivanja, na teritoriji Kosova odnosno EU, zaposlene koji su državljani država članica odnosno građani Kosova, pod uslovom da su oni ključno osoblje i da su zaposleni isključivo od strane privrednih društava, društava kćeri ili ogranaka.<sup>107</sup> Boravišnom i radnom dozvolom takvih zaposlenih biće obuhvaćeno samo vreme trajanja zaposlenja. Pod ključnim osobljem podrazumevaju se lica "premeštena u okviru društva"<sup>108</sup> koja su u njemu zaposlena ili su bili partneri (izuzimajući većinske akcionare), najmanje godinu dana pre takvog premeštaja i koja:

- zauzimaju visok položaj i rukovode upravom organizacije i koja su, načelno, pod opštim nadzorom ili rukovodstvom upravnog odbora ili akcionara društva, ili

- poseduju posebna znanja neophodna za pružanje usluga, korišćenje opreme za istraživanje, primenu tehnike ili upravljanje društvom.

U poglavlje o pružanju usluga smeštene su i odredbe koje se odnose na pravo na poslovno nastanjivanje u samozaposlenom svojstvu državljana država članica EU i građana Kosova. Ovo pravo neće biti dostupno fizičkim licima iz ugovornih strana odmah po stupanju Sporazuma na snagu. Savet za stabilizaciju i pridruživanje će šest godina nakon stupanja Sporazuma na snagu utvrditi način

---

<sup>107</sup> Član 55. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>108</sup> Za potrebe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, "lice premešteno u okviru društva" označava fizičko lice koje radi u okviru organizacije na teritoriji druge strane radi obavljanja privrednih delatnosti. Organizacija u pitanju mora imati glavno mesto poslovanja na teritoriji jedne strane, a premeštanje mora biti izvršeno u entitet (ogranak, društvo kćeri) te organizacije, koja efektivno obavlja slične privredne delatnosti na teritoriji druge strane (član 55. stav 2. tačka c).



za realizaciju prava na privremeni ulazak i boravak državljana EU i građana Kosova, pružalaca usluga, koji su registrovani kao samozaposlene osobe na teritoriji ugovorne strane i koji su zaključili punovažne ugovore o pružanju usluga sa krajnjim korisnicima u toj ugovornoj strani, što zahteva njihovo prisustvo na privremenoj osnovi na teritoriji te ugovorne strane kako bi izvršili svoju ugovornu obavezu.<sup>109</sup>

U cilju omogućavanja lakšeg pristupa regulisanim profesionalnim delatnostima u EU i na Kosovu Sporazum predviđa da će Savet za stabilizaciju i pridruživanje u periodu od dve godine nakon stupanja Sporazuma na snagu razmotriti moguće mere za međusobno priznavanje kvalifikacija i doneti potrebne mere u tom smislu.<sup>110</sup>

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju predviđena je postepena liberalizacija pružanja prekograničnih usluga između EU i Kosova. U tom cilju EU i Kosovo će postepeno omogućiti da privredna društva i građani koji imaju sedište odnosno boravište na teritoriji jedne ugovorne strane pružaju usluge licima koja se nalaze na teritoriji druge ugovorne strane.<sup>111</sup> Sporazum predviđa da će ugovorne strane dozvoliti kretanje fizičkim licima koja pružaju usluge ili su zaposlena kod onog ko pruža usluge kao ključni zaposleni, uključujući i lica koja traže privremeni ulazak radi vođenja pregovora o uslugama ili sklapanja ugovora o prodaji usluga kao predstavnici davaoca usluga kada ti predstavnici nisu uključeni u obavljanje neposredne prodaje korisnicima ili samostalno pružanje usluga. Nakon pet godina od stupanja sporazuma na snagu, Savet za stabilizaciju i pridruživanje će doneti potrebne mere za primenu pomenute odredbe. Prilikom donošenja takve odluke u obzir će biti uzet napredak koji Kosovo ostvari u usklađivanju svog zakonodavstva sa pravnim nasleđem EU.<sup>112</sup>

Sporazum predviđa izričitu zabranu preduzimanja novih mera ili radnji, kao i izmenu postojećih, koje bi bitno ograničile uslove pod kojima građani ili

---

<sup>109</sup> Član 57. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>110</sup> Član 56. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>111</sup> Član 58. stav 2. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>112</sup> Član 58. stav 3. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

privredna društva Kosova i EU pružaju usluge licima koja se nalaze na teritoriji druge ugovorne strane.<sup>113</sup>

U oblasti transportnih usluga Sporazum predviđa da će se na vazdušni transport primenjivati Multilateralni sporazum o uspostavljanju zajedničkog evropskog vazduhoplovnog područja, dok će kopneni transport biti regulisan Ugovorom o osnivanju Transportne zajednice. Sporazum takođe predviđa obavezu Kosova da uskladi svoje zakonodavstvo sa propisima EU u oblasti vazdušnog, pomorskog, rečnog i kopnenog transporta u meri u kojoj je to potrebno za liberalizaciju i uzajaman pristup tržištima ugovornih strana i lakše kretanje putnika i robe.<sup>114</sup> U pogledu tranzita predviđen je neograničeni tranzitni saobraćaj preko teritorije ugovornih strana u skladu sa načelom nediskriminacije.<sup>115</sup>

### 5.5.3. Kretanje kapitala

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju predviđa ograničenu slobodu kretanja kapitala. Ugovorne strane su preuzele obavezu da će nakon stupanja Sporazuma na snagu odobriti sva tekuća plaćanja i prenose na račun bilansa plaćanja između EU i Kosova u slobodno konvertibilnoj valuti.<sup>116</sup> Takođe je predviđeno da će po stupanju Sporazuma na snagu ugovorne strane dozvoliti kretanje kapitala:

- koji se odnosi na direktna ulaganja u privredna društva i ulaganja koja su obavljena u skladu sa odredbama o poslovnom nastanjivanju, kao i likvidaciju ili povraćaj tih ulaganja i bilo kakvu dobit koja iz njih proizilazi i
- koji se tiče kredita za komercijalne transakcije ili pružanje usluga, uključujući finansijske kredite i zajmove, u kojima učestvuje lice koje ima prebivalište u jednoj od ugovornih strana. To se ne odnosi na portfolio investicije, kao što je

---

<sup>113</sup> Član 59. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>114</sup> Član 60. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>115</sup> Član 62. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>116</sup> Član 64. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

kupovina akcija na tržištu kapitala sa jedinom svrhom finansijskog ulaganja, bez namere uzimanja učešća u upravljanju ili kontroli preduzeća.<sup>117</sup>

Ugovorne strane su se obavezale da neće uvoditi nikakva nova ograničenja koja se odnose na kretanje kapitala i tekuća plaćanja između lica sa prebivalištem na Kosovu, odnosno EU. U toku prve godine nakon stupanja Sporazuma na snagu Kosovo će doneti potrebne mere kojima se stvaraju odgovarajući uslovi za dalju, postepenu primenu propisa EU o slobodnom kretanju kapitala. Po isteku druge godine od stupanja na snagu Sporazuma Savet za stabilizaciju i pridruživanje će utvrditi načine potpune primene pravila EU o kretanju kapitala na Kosovu.<sup>118</sup>

U okviru poglavlja o kretanju kapitala Sporazum sadrži odredbe koje se odnose na pravo državljana država članica EU da stiču svojinu na nepokretnostima na Kosovu.<sup>119</sup> Kosovo se obavezalo da će u periodu od pet godina od stupanja Sporazuma na snagu obezbediti nacionalni tretman za državljane država članica EU u pogledu sticanja prava svojine na nepokretnostima na Kosovu.

#### *5.5.4. Mere kontrole i ograničenja prava na poslovno nastanjivanje i pružanje usluga*

Pravo na poslovno nastanjivanje, pružanje usluga i kretanje kapitala predviđeno ovim sporazumom ne predstavlja apsolutnu privilegiju, već mogu u određenim slučajevima biti ograničena ili uslovljena. Pomenuta prava mogu biti ograničena razlozima javnog interesa, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.<sup>120</sup> Osim toga, odredbe Sporazuma koje regulišu ova prava se neće primenjivati na teritoriji ugovornih strana ukoliko su povezane, makar posredno, sa vršenjem javne vlasti.<sup>121</sup> Sporazum takođe ne sprečava ugovorne strane da primenjuju svoje propise koji se odnose na ulazak, boravak, zapošljavanje, uslove rada i nastanjivanje fizičkih lica i pružanje usluga kada je reč o odobravanju, produžavanju ili odbijanju boravišnih dozvola, pod uslovom da se ti propisi ne

---

<sup>117</sup> Član 65. stav 1. i stav 2. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>118</sup> Član 66. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>119</sup> Član 63. stav 3. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>120</sup> Član 67. stav 1. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>121</sup> Član 67. stav 2. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

primenjuju na način koji čini ostvarivanje prava iz Sporazuma nemogućim ili preterano otežanim.<sup>122</sup> Takođe je izričito navedeno da se odredbe Sporazuma ne primenjuju na fizička lica koja traže zaposlenje na tržištu rada ugovornih strana, niti na mere u vezi sa državljanstvom, kao i stalnim boravkom ili stalnom radnom dozvolom.<sup>123</sup>

### **5.6. Harmonizacija zakonodavstva Kosova sa pravnim tekovinama EU**

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju posvećuje posebno poglavlje harmonizaciji zakonodavstva Kosova sa propisima EU (Naslov VI). U skladu sa odredbama sporazuma, Kosovo će nastojati da obezbedi postepeno usklađivanje postojećih zakona i budućeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU.<sup>124</sup> Kosovo će takođe obezbediti da važeće i buduće zakonodavstvo bude pravilno primenjeno i sprovedeno. Usklađivanje će započeti na dan potpisivanja Sporazuma i postepeno će se proširivati na sve elemente pravnih tekovina EU do kraja prelaznog perioda od 10 godina. U početnoj fazi usklađivanje će biti usredsređeno na pravne tekovine u oblasti unutrašnjeg tržišta, pravosuđe, slobodu, bezbednost, kao i na druge oblasti vezane za trgovinu. U kasnijoj fazi Kosovo će se usredsrediti na preostale delove pravnih tekovina EU. S tim u vezi je predviđeno da će Kosovo i EU definisati program harmonizacije, kao i modalitete praćenja procesa usklađivanja zakonodavstva.

Pored odredbi opšteg karaktera, sporazum sadrži i odredbe koje predviđaju posebne uslove i rokove za harmonizaciju pojedinih oblasti prava: konkurencija, javna preduzeća, javne nabavke, intelektualna svojina, zaštita potrošača, standardizacija, uslovi rada.

#### *5.6.1. Pravo konkurencije*

Mada su smeštene u deo Sporazuma koji se odnosi na usklađivanje propisa, odredbe o pravilima konkurencije se neposredno primenjuju na trgovinu između

---

<sup>122</sup> Član 68. stav 1. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>123</sup> Član 68. stav 2. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>124</sup> Član 74. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

ugovornih strana.<sup>125</sup> Primena zajedničkih pravila konkurencije predviđena je isključivo u slučajevima povrede konkurencije koji mogu uticati na trgovinu između ugovornih strana. Ukoliko se radi o povredama čije su posledice ograničene na unutrašnje tržište primenjivaće se nacionalna pravila o zaštiti konkurencije.

U skladu sa odredbama Sporazuma, sledeće nije u skladu sa pravilnim funkcionisanjem sporazuma u meri u kojoj može uticati na trgovinu između EU i Kosova:

1. Ugovori između preduzeća, odluke udruženja preduzeća i usaglašena praksa između preduzeća čiji je cilj ili posledica sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije,
2. Zloupotreba dominantnog položaja od strane jednog ili više preduzeća na teritorijama EU ili Kosova, u celini ili na njihovom značajnom delu,
3. Državna pomoć koja narušava ili preti da naruši konkurenciju davanjem prednosti određenim preduzećima ili određenim proizvodima.

Praksa protivna navedenim odredbama Sporazuma će biti ocenjivana na osnovu kriterijuma koji su proizašli iz primene pravila konkurencije EU, posebno onih sadržanih u članovima 101, 102, 106. i 107. Ugovora o funkcionisanju EU i instrumentima tumačenja koje su usvojile institucije EU.

Ugovorne strane će poveriti nezavisnom telu ovlašćenja neophodna za primenu odredbi o zabrani kartelnih sporazuma i zloupotrebe dominantnog položaja u odnosu na privatna i javna preduzeća i preduzeća kojima su dodeljena posebna prava na svojoj teritoriji.

Kosovo će osnovati operativno nezavisno telo koje će imati ovlašćenje da odobrava šemu državne pomoći i da naloži povraćaj državne pomoći koja je nezakonito dodeljena.

EU i Kosovo će osigurati transparentnost u oblasti državne pomoći, između ostalog i dostavljanjem drugoj ugovornoj strani godišnjeg izveštaja o državnoj pomoći na osnovu metodologije koja postoji u EU. Na zahtev jedne ugovorne

---

<sup>125</sup> Član 75. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

strane, druga ugovorna strana će dostaviti podatke koji se odnose na pojedine slučajeve državne pomoći.

Sporazum sadrži posebnu odredbu za slučaj povrede pravila konkurencije. U slučaju da jedna od ugovornih strana smatra da je određeno postupanje nespojivo sa odredbama sporazuma ona može preduzeti odgovarajuće mere nakon konsultacija u okviru Saveta za stabilizaciju i pridruživanje ili trideset dana nakon što se obratila Savetu radi takvih konsultacija. Ništa u sporazumu ne sprečava i neće uticati na ugovorne strane da preduzimaju kompenzatorne mere u skladu sa odgovarajućim odredbama GATT 1994 i Sporazuma STO o subvencijama i kompenzatornim merama, kao i u skladu sa svojim propisima.

#### *5.6.2. Javna preduzeća*

U roku od 3 godine nakon stupanja na snagu Sporazuma, Kosovo će primeniti na javna preduzeća i preduzeća kojima su dodeljena posebna prava, načela koja su utvrđena u pravu EU, naročito ona sadržana u članu 106. Ugovora o funkcionisanju EU.<sup>126</sup>

Posebna prava javnih preduzeća u toku prelaznog perioda ne uključuju mogućnost nametanja kvantitativnih ograničenja ili mera koje imaju dejstvo na uvoz iz EU.<sup>127</sup>

#### *5.6.3. Intelektualna svojina*

Ugovorne strane sporazuma pridaju posebnu važnost obezbeđenju odgovarajuće i delotvorne zaštite i primene prava intelektualne svojine.<sup>128</sup>

Nakon stupanja Sporazuma na snagu ugovorne strane će u pogledu zaštite intelektualne svojine garantovati privrednim društvima i državljanima

---

<sup>126</sup> Član 76. stav 1. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>127</sup> Član 76. stav 2. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>128</sup> Član 77. stav 1. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

ugovornih strana, tretman ne manje povoljan od onog koji ugovorne strane garantuju bilo kojoj trećoj državi u skladu sa bilateralnim sporazumima.<sup>129</sup>

Sporazum takođe predviđa harmonizaciju propisa u oblasti prava intelektualne svojine. Kosovo je preuzelo obavezu da u roku od 5 godina od stupanja sporazuma na snagu obezbedi nivo zaštite prava intelektualne, industrijske i komercijalne svojine koji je sličan onom koji postoji u EU, uključujući i delotvorna sredstva za sprovođenje tih prava.<sup>130</sup>

Osim toga, predviđeno je da će Kosovo poštovati međunarodne konvencije u oblasti intelektualne, industrijske i komercijalne svojine koje su navedene u Aneksu VII Sporazuma.<sup>131</sup> U pitanju su konvencije čiji Kosovo nije član, a čije

---

<sup>129</sup> Član 78. stav 1. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>130</sup> Član 77. stav 2. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>131</sup> Aneksom VII ugovorne strane takođe potvrđuju značaj koji pridaju obavezama koje proizilaze iz niza multilateralnih međunarodnih konvencija u oblasti prava intelektualne svojine: **Konvencija o osnivanju Svetske organizacije za intelektualnu svojinu** (WIPO Konvencija, Stokholm, 1967, izmenjena i dopunjena 1979); **Bernska konvencija o zaštiti književnih i umetničkih dela** (Pariski akt, 1971); **Konvencija o distribuiranju signala za prenos programa preko satelita** (Brisel, 1974); **Budimpeštanski sporazum o međunarodnom priznanju depozita mikroorganizama radi postupka patentiranja** (Budimpešta, 1977, izmenjen i dopunjen 1980); **Haški sporazum o međunarodnom prijavljivanju industrijskih uzoraka i modela** (Londonski akt, 1934. i Haški akt, 1960); **Lokarnski aranžman o ustanovljenju međunarodne klasifikacije industrijskih uzoraka i modela** (Lokarno, 1968, izmenjen i dopunjen 1979); **Madridski aranžman o međunarodnom registrovanju žigova** (Stokholmski akt, 1967, izmenjen i dopunjen 1979); **Protokol uz Madridski aranžman o međunarodnom registrovanju žigova** (Madridski Protokol, 1989); **Ničanski aranžman o međunarodnoj klasifikaciji proizvoda i usluga radi registrovanja žigova** (Ženeva, izmenjen i dopunjen 1979); **Pariska konvencija o zaštiti industrijske svojine** (Stokholmski akt, 1967, izmenjen i dopunjen 1979); **Ugovor o saradnji u oblasti patenata (PCT)** (Vašington, 1970, izmenjen i dopunjen 1979. i izmenjen 1984); **Konvencija o zaštiti proizvođača fonograma od nedozvoljenog umnožavanja njihovih fonograma** (Fonogramska konvencija, Ženeva, 1971); **Međunarodna konvencija o zaštiti umetnika izvođača, proizvođača fonograma i ustanova za radiodifuziju** (Rimska konvencija, 1961); **Strazburški sporazum o međunarodnoj klasifikaciji patenata** (Strazbur, 1971, izmenjen i dopunjen 1979); **Ugovor o žigovnom pravu** (Ženeva, 1994); **Bečki sporazum o ustanovljenju međunarodne klasifikacije figurativnih elemenata žigova** (Beč, 1973, izmenjen i dopunjen 1985); **WIPO Ugovor o autorskom pravu** (Ženeva, 1996); **WIPO Ugovor o interpretacijama i fonogramima** (Ženeva, 1996); **Evropska konvencija o patentu**

odredbe će ipak morati jednostrano da primenjuje. Za razliku od ove odredbe Sporazuma, SSP između EU i Srbije predviđa obavezu Srbije da u roku od pet godina pristupi određenim međunarodnim konvencijama iz oblasti intelektualne svojine.<sup>132</sup> Slična odredba nije mogla biti uneta u Sporazum između EU i Kosova s obzirom na sporan međunarodnopravni status Kosova.

Sporazum takođe ovlašćuje Savet za stabilizaciju i pridruživanje da donese odluku kojom se obavezuje Kosovo da poštuje određene konvencije u oblasti intelektualne svojine.<sup>133</sup>

Sporazum takođe predviđa značajna ovlašćenja za Savet za stabilizaciju i pridruživanje u pogledu nadzora i primene odredbi o pravu intelektualne svojine. U slučaju da se u toku primene Sporazuma pojave problemi u oblasti intelektualne, industrijske ili komercijalne svojine oni će biti hitno izneti pred Savet za stabilizaciju i pridruživanje, na zahtev bilo koje ugovorne strane, radi pronalaženja obostrano prihvatljivih rešenja.<sup>134</sup>

#### 5.6.4. Javne nabavke

Ugovorne strane smatraju otvaranje javnih ugovora na bazi nediskriminacije i reciprociteta, uz poštovanje pravila Svetske trgovinske organizacije, kao poželjan cilj.<sup>135</sup>

Nakon stupanja Sporazuma na snagu kosovskim kompanijama, bilo da su osnovane u EU ili ne, biće omogućen pristup postupcima za dodelu javnih ugovora u EU u skladu sa pravilima o javnim nabavkama i u tom pogledu one će imati tretman koji nije lošiji od onog koje uživaju kompanije EU. Ovakav tretman

---

(ratifikovana 2010. godine); **Sporazum STO o trgovinskim aspektima prava intelektualne svojine.**

<sup>132</sup> Član 75. SSP između EU i Srbije.

<sup>133</sup> Član 77. stav 3. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>134</sup> Član 78. stav 2. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>135</sup> Odredbe o javnim nabavkama i javnim ugovorima sadržane su u članu 79. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.



će se odnositi i na komunalne usluge kada Kosovo usvoji odgovarajuća pravila EU u ovoj oblasti.

Sa druge strane Kosovo će obezbediti da privredna društva EU osnovana na Kosovu imaju pristup postupcima za dodelu javnih ugovora pod uslovima ne manje povoljnim od onih koji se primenjuju na kosovska privredna društva.

U roku od 5 godina od stupanja na snagu Sporazuma ovo pravo će biti prošireno i na privredna društva EU koja nisu osnovana na Kosovu. U tom periodu Kosovo će postepeno smanjivati prednost izraženu u ceni u korist domaćih kompanija.

Kosovo će u periodu od 5 godina od stupanja na snagu Sporazuma doneti propise kojima će primeniti proceduralne standarde u oblasti javnih nabavki predviđene pravnim nasleđem EU. Kosovo će takođe periodično obavешtavati Savet za stabilizaciju i pridruživanje o merama kojima se obezbeđuje transparentnost, kao i efikasna sudska kontrola javnih nabavki.

Na kraju, Sporazum reguliše pitanja kretanja radnika u vezi sa izvršavanjem javnih ugovora. U tom pogledu Sporazum predviđa da će se na kosovske radnike koji obavljaju poslove u EU primenjivati odgovarajuća pravila koja se odnose na radnike iz trećih zemalja. Sa svoje strane Kosovo će odobriti recipročni status za radnike koji su državljani država članica EU, sličan onom koji se primenjuje na građane Kosova u EU.

#### *5.6.5. Standardizacija, metrologija, akreditacija i ocena usaglašenosti*

Kosovo će preduzeti neophodne mere kako bi postepeno usaglasilo svoje propise sa tehničkim propisima EU i evropskom standardizacijom, metrologijom, akreditacijom i procedurama usaglašenosti.

U tom cilju ugovorne strane će nastojati da:

- promovišu upotrebu tehničkih propisa EU, evropskih standarda i postupaka za ocenu usaglašenosti,
- pruže pomoć za podsticanje razvoja infrastrukture kvaliteta: standardizacije, metrologije, akreditacije i ocene usaglašenosti,

- promovišu saradnju Kosova sa organizacijama koje se bave standardima, ocenom usaglašenosti, metrologijom i sličnim poslovima, *ako objektivne okolnosti to dozvole*,<sup>136</sup>

- zakluče sporazum o oceni usaglašenosti i prihvatanju industrijskih proizvoda onog trenutka kada su zakonski okvir i postupci dovoljno usaglašeni sa propisima EU i tamo gde je na raspolaganju odgovarajuća stručnost.<sup>137</sup>

#### 5.6.6. *Zaštita potrošača*

Sporazumom je predviđeno da će ugovorne strane sarađivati u cilju usaglašavanja standarda zaštite potrošača na Kosovu sa standardima u EU kako bi se, između ostalog, osigurala: aktivna zaštita potrošača u skladu sa pravom EU, harmonizacija zakonodavstva o zaštiti potrošača sa propisima koji su na snazi u EU i delotvorna zaštita potrošača radi poboljšanja kvaliteta potrošačke robe i održavanja odgovarajućih standarda bezbednosti.<sup>138</sup>

#### 5.6.7. *Uslovi za rad, jednake mogućnosti*

Kosovo će postepeno uskladiti svoje zakonodavstvo sa pravom EU u oblastima koje se tiču uslova rada, posebno zdravlja i bezbednosti na radu i jednakih mogućnosti.<sup>139</sup>

### **5.7. Pravosuđe, sloboda, bezbednost**

Odredbe o pravosuđu, slobodi i bezbednosti nalaze se u Naslovu VII Sporazuma o pridruživanju i stabilizaciji. Njima je predviđeno da će u okviru saradnje u pomenutim oblastima ugovorne strane posebnu važnost dati konsolidovanju vladavine prava i jačanju institucija na svim nivoima vlasti na Kosovu, a naročito

---

<sup>136</sup> Za razliku od ove odredbe član 77. SSP između EU i Srbije predviđa promovisanje *učešća relevantnih tela Srbije u radu organizacija* koje se bave standardima, ocenom usaglašenosti, metrologijom i sličnim poslovima.

<sup>137</sup> Član 80. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>138</sup> Član 81. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>139</sup> Član 82. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

sprovođenju zakona i institucijama pravosuđa. U tom smislu predviđena je saradnja ugovornih strana u oblasti pravosuđa sa ciljem jačanja nezavisnosti sudstva i poboljšanja njegove efikasnosti. Takođe je predviđena saradnja i obezbeđivanje odgovarajuće obuke za poboljšanje rada policije i borbe protiv korupcije, organizovanog kriminala i terorizma.

Sporazum predviđa međusobnu saradnju, kao i saradnju na regionalnom nivou, zasnovanu na bliskoj koordinaciji i pomoći, u oblasti viza, kontrole granica, azila i migracije. Takođe je predviđena saradnja u oblasti legalne migracije koja ima za cilj da omogući Kosovu da usaglasi svoje propise u ovoj oblasti sa odgovarajućim propisima EU. Ugovorne strane konstatuju da građani Kosova uživaju prava na osnovu pravnog nasleđa EU u pogledu uslova rada, zarada i otkaza, spajanja porodica, dugotrajnog boravka, studija, istraživanja, visoko stručnih poslova, sezonskog rada, premeštanja u okviru kompanija i penzija. Ugovorne strane takođe konstatuju da su ova prava podložna modalitetima i uslovima u svakoj državi članici EU. U roku od 4 godine od stupanja na snagu Sporazuma Kosovo će odobriti recipročni status državljanima EU u pomenutim oblastima. Savet za stabilizaciju i pridruživanje će ispitati koje mere je neophodno doneti u tom pogledu.

Ugovorne strane su sporazumom preuzele i neke specifične obaveze u oblasti sprečavanja i kontrole ilegalne imigracije i readmisije. Kosovo i EU su se obavezale da će bez posebnih formalnosti prihvatiti sve svoje državljane koji se ilegalno nalaze na teritoriji druge ugovorne strane. Takođe su se obavezale da će prihvatiti i lica koja su državljani trećih država, odnosno lica bez državljanstva, koja uđu na teritoriju država članica EU, odnosno Kosova, preko njihove teritorije. S tim u vezi je predviđeno da će Kosovo svojim građanima izdati odgovarajuće identifikacione dokumente i pružiti im druge administrativne pogodnosti. Osim toga, ugovorne strane će razmotriti mogućnost za započinjanje pregovora o zaključenju posebnog ugovora koji bi definisao odgovarajuće procedure za readmisiju. Na kraju, predviđeno je da će Kosovo istražiti mogućnost zaključivanja ugovora o readmisiji sa državama koje su obuhvaćene Procesom stabilizacije i pridruživanja, *ako to objektivne okolnosti dozvole* i osigurati fleksibilnu i brzu primenu tih sporazuma.<sup>140</sup>

---

<sup>140</sup> Član 88. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Bliska saradnja između ugovornih strana je predviđena još u oblasti sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma, borbi protiv nedozvoljenih droga, sprečavanju i borbi protiv organizovanog kriminala i ostalih nezakonitih aktivnosti, kao i borbi protiv terorizma.<sup>141</sup>

U okviru ovog naslova sadržane su odredbe o saradnji ugovornih strana u oblasti zaštite ličnih podataka kako bi Kosovo dostiglo nivo zaštite ličnih podataka sličan onom koji postoji u EU. Kosovo će takođe osigurati ljudske i finansijske resurse za jedno ili više nadzornih tela koja će efikasno nadzirati i garantovati primenu propisa o zaštiti ličnih podataka.<sup>142</sup>

### 5.8. Politike saradnje

U skladu sa odredbama sporazuma, Evropska unija i Kosovo će uspostaviti blisku saradnju čiji je cilj razvoj Kosova i rast njegovih potencijala. Ova saradnja će pojačati postojeće ekonomske veze na najširoj mogućoj osnovi u korist obe ugovorne strane. Politike saradnje i druge mere će biti tako dizajnirane da omogućе ekonomski i društveni razvoj Kosova, uz vođenje računa o očuvanju životne sredine i klimatskim promenama. One će biti integrisane u regionalni okvir saradnje. Posebna pažnja će biti posvećena saradnji između Kosova i susednih zemalja, čime će se doprineti regionalnoj stabilnosti.<sup>143</sup>

Sporazum predviđa sledeće oblasti saradnje: ekonomska i trgovinska politika, bankarstvo, osiguranje i finansijske usluge, statistika, revizija i finansijska kontrola, promovisanje i zaštita ulaganja, industrijska saradnja, mala i srednja preduzeća, turizam, poljoprivreda i poljoprivredno-industrijski sektor, ribarstvo, carine, oporezivanje, socijalna politika, obrazovanje i stručno osposobljavanje, kulturna saradnja, audiovizuelne usluge, informatičko društvo, elektronske komunikacione mreže i usluge, informacije i komunikacije, transport, energetika, nuklearna bezbednost, životna sredina, naučno istraživanje i tehnološki razvoj, regionalni i lokalni razvoj i državna uprava.

---

<sup>141</sup> Članovi 89, 90, 91. i 92. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>142</sup> Član 84. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>143</sup> Član 93. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

U okviru politika saradnje poseban značaj ima finansijska saradnja koja treba da omogući postizanje ciljeva predviđenih Sporazumom. S tim u vezi, predviđeno je da Kosovo može primati od EU finansijsku pomoć u obliku bespovratnih sredstava i zajmova, uključujući zajmove Evropske investicione banke. Pomoć EU će zavistiti od daljeg napretka Kosova u ispunjenju Kopenhagenskih političkih kriterijuma za pristupanje EU, sprovođenja Sporazuma, i posebno od sposobnosti da se sprovedu demokratske, ekonomske i institucionalne reforme.<sup>144</sup>

U načelu, finansijska pomoć se odnosi na sve oblasti saradnje. Sporazum ipak određuje neke prioritete za finansiranje iz sredstava EU: pravosuđe i unutrašnji poslovi, usklađivanje zakonodavstva, društveni i ekonomski razvoj, dobro upravljanje, reforma javne administracije, energetika i poljoprivreda.<sup>145</sup>

### 5.9. Institucionalni okvir za primenu sporazuma

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Kosova predviđa odgovarajući institucionalni okvir za njegovo sprovođenje. Od zajedničkih tela koja su predviđena Sporazumom centralno mesto pripada Savetu za stabilizaciju i pridruživanje, koji je zadužen za nadziranje primene i sprovođenje Sporazuma, rešavanje sporova i dalji razvoj odnosa između ugovornih strana. Savet za stabilizaciju i pridruživanje čine predstavnici EU i Kosova. Predviđeno je da se Savet za stabilizaciju i pridruživanje sastaje u redovnim vremenskim razmacima ili kada to okolnosti nalažu. Radom Saveta naizmenično predsedavaju predstavnici EU i Kosova.<sup>146</sup>

Radi ispunjavanja ciljeva sporazuma Savet za stabilizaciju i pridruživanje može, kada je to predviđeno, donositi odluke koje su obavezujuće za strane ugovornice. Savet za stabilizaciju i pridruživanje donosi odluke jednoglasno.<sup>147</sup> Sporazum predviđa postojanje i drugih zajedničkih tela koja imaju pomoćnu i savetodavnu ulogu. Savetu za stabilizaciju i pridruživanje će u obavljanju njegovih funkcija

---

<sup>144</sup> Član 121. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>145</sup> Član 123. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>146</sup> Član 127. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>147</sup> Član 128. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

pomagati Odbor za stabilizaciju i pridruživanje, koji će se sastojati od predstavnika EU i predstavnika Kosova.<sup>148</sup> Savet za stabilizaciju i pridruživanje može preneti bilo koje svoje ovlašćenje na Odbor za stabilizaciju i pridruživanje, uključujući i pravo na donošenje obavezujućih odluka.

Osim pomenutih tela, predviđeno je postojanje Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje, kao foruma u kojem će se poslanici Skupštine Kosova i Evropskog parlamenta sastajati i razmenjivati mišljenja.<sup>149</sup>

Sporazum pridaje posebnu važnost organima ugovornih strana u sprovođenju njegovih odredbi. Ugovorne strane su se obavezale da će preduzeti sve opšte ili posebne mere koje su potrebne za ispunjavanje obaveza iz Sporazuma i ciljeva pridruživanja. S tim u vezi izričito je propisano da će svaka ugovorna strana obezbediti da fizička i pravna lica druge strane imaju pristup, bez diskriminacije u odnosu na vlastite državljane, nadležnim sudovima i upravnim organima radi zaštite svojih prava.<sup>150</sup>

Sporazum zabranjuje diskriminaciju između državljana ili privrednih društava druge ugovorne strane. U tom pogledu naročito je naglašeno da, u oblastima obuhvaćenim Sporazumom, rešenja koja Kosovo primeni u odnosu na EU ne smeju dovesti do bilo kakve diskriminacije između država članica, njihovih državljana ili privrednih društava. Takođe ni rešenja koja EU primeni u odnosu na Srbiju ne smeju dovesti do diskriminacije između građana Kosova, kao i kosovskih privrednih društava.<sup>151</sup>

### 5.10. Rešavanje sporova

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sadrži odredbe o rešavanju sporova između ugovornih strana u vezi sa tumačenjem ili sprovođenjem sporazuma. Ako takav spor nastane svaka ugovorna strana može podneti zahtev drugoj strani i Savetu za stabilizaciju i pridruživanje da se predmet spora reši.

---

<sup>148</sup> Član 129. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>149</sup> Član 132. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>150</sup> Član 133. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>151</sup> Član 135. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Posebno pravilo je predviđeno za slučaj da jedna strana smatra da je druga strana propustila da ispuni neku obavezu iz Sporazuma. U tom slučaju ona može izneti obrazloženi zahtev o postojanju povrede Sporazuma i naznačiti da će preduzeti odgovarajuće zaštitne mere. Pre donošenja takvih mera, osim u posebno hitnim situacijama, dotična ugovorna strana će dostaviti Savetu za stabilizaciju i pridruživanje sve relevantne informacije koje su potrebne za temeljno ispitivanje situacije radi pronalaženja obostrano prihvatljivog rešenja. Pri odabiru zaštitnih mera prednost se mora dati merama koje najmanje narušavaju primenu Sporazuma. O tim merama Savet za stabilizaciju i pridruživanje će odmah biti obavešten i one će biti predmet konsultacija u Savetu ili nekom njegovom odboru ako druga strana to zatraži.<sup>152</sup>

Ugovorne strane će nastojati da sporove o tumačenju i primeni Sporazuma reše započinjanjem konsultacija, u dobroj veri, u okviru Saveta za stabilizaciju i pridruživanje, radi pronalaženja obostrano prihvatljivog rešenja u što kraćem roku. Sve dok spor ne bude rešen o njemu će se raspravljati na svakom sastanku Saveta za stabilizaciju i pridruživanje. Spor će se smatrati rešenim kada Savet za stabilizaciju i pridruživanje donese obavezujuću odluku kojom se rešava predmet spora ili kada izjavi da spor više ne postoji.<sup>153</sup>

Ukoliko spor ne bude mogao biti rešen u roku od dva meseca od podnošenja zahteva, svaka ugovorna strana može zahtevati da spor bude iznet pred arbitražu u skladu sa Protokolom V (Rešavanje sporova).

Arbitražno veće koje rešava spor sastoji se od trojice arbitara. Ugovorne strane se mogu sporazumeti o sastavu arbitražnog veća. Ukoliko ugovorne strane ne mogu da postignu sporazum o tom pitanju u roku od deset dana od podnošenja zahteva za obrazovanje arbitražnog veća, svaka strana može da zahteva od predsedavajućeg Odbora za stabilizaciju i pridruživanje da žrebom izabere tri člana sa liste arbitara.<sup>154</sup>

---

<sup>152</sup> Član 136. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>153</sup> Član 137. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>154</sup> Član 4. Protokola V.

Listu arbitara utvrdiće Odbor za stabilizaciju i pridruživanje, najkasnije šest meseci nakon stupanja na snagu Protokola. Lista se sastoji od 15 lica koja su voljna i sposobna da vrše funkciju arbitra. Svaka strana može da izabere pet lica za vršenje funkcije arbitra. Strane će se saglasiti oko pet lica koja će vršiti funkciju predsedavajućih arbitražnih veća. Arbitri treba da poseduju posebna znanja i iskustva u oblasti međunarodnog prava, prava Evropske unije i/ili prava međunarodne trgovine.<sup>155</sup>

Prilikom rešavanja sporova arbitražno veće će tumačiti i primenjivati odredbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u skladu sa običajnim pravilima tumačenja međunarodnog javnog prava, uključujući pravila Bečke konvencije o ugovornom pravu. Izričito je predviđeno da arbitražno veće neće tumačiti pravne tekovine EU. Činjenica da je neka odredba sporazuma identična po sadržini odredbi Osnivačkih ugovora neće biti odlučujuća za njeno tumačenje.<sup>156</sup>

Rok predviđen za saopštavanje odluke o sporu iznosi 90 dana od dana obrazovanja arbitražnog veća. Ako proceni da neće moći doneti odluku u predviđenom roku arbitražno veće će o tome pismeno obavestiti Odbor za stabilizaciju i pridruživanje i ugovorne strane, navodeći razloge za kašnjenje. U svakom slučaju, odluka o sporu mora biti doneta pre protoka 120 dana od dana obrazovanja arbitražnog veća. U hitnim slučajevima, uključujući slučajeve kada je predmet spora kvarljiva roba, arbitražno veće će nastojati da odluku donese u roku od 45 dana, ali ne kasnije od 100 dana.<sup>157</sup>

Arbitražno veće donosi odluku o sporu većinom glasova. Odluka arbitražnog veća je konačna i obavezujuća za ugovorne strane. Ona se saopštava ugovornim stranama i Odboru za stabilizaciju i pridruživanje, koji će je učiniti javno dostupnom osim ako konsenzusom ne odluči drugačije.<sup>158</sup>

Svaka strana će preduzeti neophodne mere u skladu sa odlukom arbitražnog veća. Ugovorne strane će nastojati da se saglase oko razumnog roka koji je

---

<sup>155</sup> Član 15. Protokola V.

<sup>156</sup> Član 13. Protokola V.

<sup>157</sup> Član 5. Protokola V.

<sup>158</sup> Član 14. Protokola V.



potreban za usaglašavanje sa odlukom o sporu.<sup>159</sup> S tim u vezi je predviđeno da će tuženi, najkasnije 30 dana od saopštavanja odluke, obavestiti tužioca o vremenu koje će mu biti potrebno za usaglašavanje sa odlukom. Obe strane će nastojati da se saglase oko razumnog roka. Ako to nije moguće tužilac može tražiti od Odbora za stabilizaciju i pridruživanje da ponovo sazove arbitražno veće koje će u roku od 20 dana saopštiti svoju odluku o dužini roka za primenu arbitražne odluke.<sup>160</sup>

### 5.11. Vreme trajanja sporazuma

Sporazum je zaključen na neodređeno vreme, s tim da svaka ugovorna strana može otkazati sporazum tako što će o tome obavestiti drugu ugovornu stranu. Sporazum prestaje da važi šest meseci od dana slanja obaveštenja o otkazu.<sup>161</sup>

Svaka ugovorna strana može suspendovati primenu Sporazuma sa trenutnim dejstvom u slučaju ako druga strana ne poštuje neki od suštinskih elemenata sporazuma. Izričito je naglašeno da EU može doneti mere koje smatra odgovarajućim, uključujući trenutnu suspenziju nekih ili svih odredbi Sporazuma, u slučaju ako Kosovo ne poštuje suštinske principe iz članova 5. i 13. Sporazuma koji se odnose na normalizaciju odnosa sa Srbijom i saradnju sa misijom EU na Kosovu.<sup>162</sup>

Sporazum se primenjuje na teritoriji EU i teritoriji Kosova.<sup>163</sup>

Sporazum stupa na snagu prvog dana drugog meseca koji sledi nakon dana kada su ugovorne strane obavestile jedna drugu da su odobrile sporazum u skladu sa svojim propisanim procedurama.<sup>164</sup>

---

<sup>159</sup> Član 6. Protokola V.

<sup>160</sup> Član 7. Protokola V.

<sup>161</sup> Član 140. stav 1. i stav 2. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>162</sup> Član 140. stav 3. i stav 4. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>163</sup> Član 141. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>164</sup> Član 144. stav 2. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

## 6. Zaključak

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju otvara novo poglavlje u odnosima između EU i Kosova. Po svojim karakteristikama i sadržini Sporazum između EU i Kosova je sličan sporazumima koje su države Zapadnog Balkana zaključile sa EU. Sporazum uspostavlja okvir za politički dijalog između ugovornih strana i regionalnu saradnju, predviđa stvaranje zone slobodne trgovine, harmonizaciju kosovskog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i saradnju u velikom broju oblasti, uključujući oblast pravosuđa, slobode i bezbednosti. Izvesne razlike u odnosu na ostale sporazume o stabilizaciji i pridruživanju proizilaze iz spornog međunarodnopravnog statusa Kosova i činjenice da pet država članica EU nije priznalo nezavisnost Kosova. To je zahtevalo da tekst Sporazuma bude prilagođen postojećim međunarodnopravnim okolnostima. U toku pregovora Evropska komisija je uložila značajan napor da Sporazum ne prejudicira međunarodnopravni status Kosova kako bi on bio prihvatljiv i za države članice koje nisu priznale nezavisnost Kosova. Posledica takvog pristupa jeste da se, za razliku od ostalih sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, u sporazumu sa Kosovom ne konstatuje njegov status kao potencijalnog kandidata za članstvo u EU, s obzirom da je članstvo u EU otvoreno samo za nezavisne države. Pitanje je, međutim, kakav je stvarni značaj izostavljanja takve odredbe iz preambule sporazuma, s obzirom da Evropska unija već tretira Kosovo kao potencijalnog kandidata za članstvo u svojstvu učesnika Procesu stabilizacije i pridruživanja. Osim toga, treba imati u vidu da sporazum ostavlja mogućnost za dalje približavanje Kosova EU ukoliko *objektivne okolnosti to dozvole*, odnosno ako se oko ovog pitanja postigne konsenzus unutar EU. To će umnogome zavisi od ishoda pregovora o normalizaciji odnosa između Kosova i Srbije na koje se Kosovo obavezalo ovim sporazumom.

U suštini tekst sporazuma je pažljivo formulisan tako da odgovori osnovnim zahtevima ugovornih strana. Ovim sporazumom EU dobija pravni instrument kojim može efikasno uticati na Kosovo i obezbediti ispunjavanje preuzetih obaveza u pogledu regionalne saradnje i normalizacije odnosa sa Srbijom. Sa druge strane, zaključivanjem sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Kosovo je uspostavilo institucionalne veze sa EU i formalno otvorilo proces pridruživanja ovoj organizaciji. Već samo parafiranje i potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju predstavlja svojevrsno priznanje za kosovske institucije koje Evropska komisija smatra sposobnim da obezbede punu i pravilnu primenu njegovih odredbi. Ovaj sporazum predstavlja presedan u praksi EU. To je prvi sporazum o pridruživanju između EU i entiteta čija je nezavisnost sporna. Zbog

toga ne treba imati iluzija u pogledu značaja ovog sporazuma za afirmaciju kosovske samostalnosti i pored njegove načelne statusne neutralnosti. Ovo posebno ako se ima u vidu priroda sporazuma o pridruživanju kojim se uspostavljaju bliske i privilegovane veze između treće zemlje i EU. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju učvrstiće Kosovo na njegovom posebnom evropskom putu i svako dalje približavanje Kosova EU biće ocenjivano na osnovu njegovih sopstvenih zasluga i dostignuća. Najizad, osim političkog značaja, treba uzeti u obzir konkretne pogodnosti koje sporazum donosi za kosovska preduzeća i građane. Pre svega u pogledu trgovine, pružanja usluga, poslovnog nastanjivanja, kretanja kapitala i usklađivanja propisa. Uz sveobuhvatnu saradnju između ugovornih strana, sporazum bi trebalo da omogući stvaranje boljeg pravnog i privrednog ambijenta i podstakne ekonomski i socijalni razvoj Kosova.

Kada je reč o Srbiji, ona u načelu može biti zadovoljna tekstem sporazuma koji je u granicama statusne neutralnosti. Za Srbiju su svakako značajne odredbe kojima se uspostavljaju obaveze za Kosovo u pogledu normalizacije odnosa sa Srbijom, poštovanja ljudskih i manjinskih prava, povratka izbeglica, vladavine prava i procesuiranja počinitelja ratnih zločina tokom 1998. i 1999. godine. U interesu Srbije je da EU ostvari efikasnu kontrolu nad izvršavanjem ovih obaveza od strane kosovskih vlasti.

Na kraju Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Kosova, ako bude dosledno primenjen, može doprineti većoj stabilnosti trusnog područja Zapadnog Balkana. Njegovim potpisivanjem kompletiraće se postojeća mreža sporazuma u regionu čiji je osnovni cilj da obezbedi regionalni mir i saradnju i razvoj dobrosusedskih odnosa. S tim u vezi treba naglasiti da su se sve potpisnice sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, uključujući Kosovo, obavezale prema EU na poštovanje sporazuma koje su međusobno zaključili. Ispunjenje te obaveze predstavlja ključan uslov za njihovo dalje približavanje EU.



Zoran Radivojević\*

UDK UDK 342.52(4-672EU)

str. 69-92.

## NADLEŽNOST KOMISIJE U POSTUPKU PREDLAGANJA, USVAJANJA I SPROVOĐENJA AKATA ORGANA EVROPSKE UNIJE\*\*

### Apstrakt

*U okviru nadležnosti koje su osnivačkim ugovorom poverene Komisiji poseban značaj ima njena uloga u postupku predlaganja, usvajanja i sprovođenja obavezujućih akata organa Evropske unije. Komisiji je, najpre, poverena nadležnost glavnog predlagača pravnih akata i inicijatora politike Unije. U isto vreme, ona se pojavljuje u ulozi donosioca obavezujućih akata Unije. Kao organ koji donosi akt Komisija može da deluje na osnovu sopstvenih ovlašćenja predviđenih osnivačkim ugovorom ili prava koje su joj delegirali Savet i Evropski parlament. Tom prilikom Komisija se samo izuzetno pojavljuje kao nosilac izvornih ovlašćenja, dok slučajevi prenošenja ovlašćenja od strane Saveta i Parlamenta predstavljaju pravilo. Najzad, Komisija raspolaže implementacionim ovlašćenjima radi sprovođenja pravno obavezujućih akata*

---

\* Redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu.

\*\* Rad je rezultat istraživanja na projektu "Zaštita ljudskih i manjinskih prava u evropskom pravnom prostoru" br. 179046 koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

*organa Unije. Lisabonski ugovor donosi neke značajne novine u pogledu ovakve nadležnosti Komisije u procesu predlaganja, usvajanja i sprovođenja pravnih akata EU. Ovim ugovorom je zadržana i delimično proširena nadležnost inicijative Komisije u zakonodavnom postupku, kao i u oblastima zajedničke spoljne i bezbednosne politike i policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. Kad su u pitanju obavezujući akti koje donosi Komisija, pored njenih izvornih zakonodavnih ovlašćenja, Lisabonski ugovor u pravni sistem EU uvodi potpuno novu kategoriju pravnih akata pod nazivom delegirani akti. Njih donosi Komisija na osnovu ovlašćenja sadržanog u zakonodavnom aktu sa ciljem da se dopune ili izmene oni njegovi elementi koji nemaju suštinski značaj. U pogledu implementacione nadležnosti Komisije, Lisabonski ugovor ovu funkciju ostavlja i dalje državama članicama, s tim što pored Komisije i Saveta, kojima se može poveriti sprovođenje pravnih akata, kao novog aktera uvodi Evropski parlament, dajući mu pravo da učestvuje u regulisanju sistema komitologije donošenjem regulative u redovnom zakonodavnom postupku. Mada takva promena nije dovoljna da bi se Komisiji oduzeo status glavnog organa u postupku sprovođenja pravnih akata, ona je, posebno ako se posmatra u svetlu nove regulative o komitologiji, dovoljna da opravda zaključak o njenoj izmenjenoj nadležnosti u ostvarivanju implementacione funkcije u pravnom sistemu EU.*

**Ključne reči:** Komisija, Savet, Evropski parlament, Evropska unija, inicijativa, zakonodavni postupak, delegirani akti, implementacioni akti, regulativa, komitologija.

## 1. Uvod

U okviru nadležnosti koje su osnivačkim ugovorom poverene Komisiji poseban značaj ima njena uloga u postupku predlaganja, donošenja i sprovođenja zakonskih akata organa Evropske unije, kao i onih pravnih akata koji nemaju zakonodavni karakter, jer se upravo kroz taj proces stvara i implementira pravo EU. U ovom postupku Komisija se najpre pojavljuje kao predlagač obavezujućih akata i inicijator evropskih integracija. U isto vreme, ona može da bude organ koji donosi akt na osnovu izvornih ovlašćenja predviđenih osnivačkim ugovorom ili prava delegiranog od strane Saveta i Evropskog parlamenta.

Konačno, Komisija raspolaze implementacionim ovlašćenjima radi sprovođenja pravno obavezujućih akata Unije.<sup>1</sup>

Lisabonski ugovor donosi neke značajne novine u pogledu ovakve nadležnosti Komisije u procesu donošenja i implementacije pravnih akata organa Unije. Ovim ugovorom je proširena i delimično izmenjena nadležnost inicijative Komisije u zakonodavnom postupku, kao i u oblastima zajedničke spoljne i bezbednosne politike i policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. Kad su u pitanju akti koje donosi Komisija, pored njenih izvornih zakonodavnih ovlašćenja, Lisabonski ugovor je zadržao mogućnost usvajanja delegiranih akata na osnovu prenetih ovlašćenja. U okviru implementacione nadležnosti Komisije novinu predstavlja odredba kojom se ukida dosadašnji monopol Saveta u regulisanju komitologije. Sada je data mogućnost da i Evropski parlament na ravnopravnoj osnovi sa Svetom učestvuje u propisivanju oblika kontrole država članica nad vršenjem implementacionih ovlašćenja Komisije.

## 2. Komisija kao predlagač akata

Komisiji je osnivačkim ugovorima poverena uloga glavnog predlagača pravnih akata i inicijatora politike Unije. Kao organ legislativne inicijative Komisija je osnovna pokretačka snaga evropske integracije. Ovu nadležnost Komisija ostvaruje putem tzv. malih i velikih inicijativa.<sup>2</sup> Češći su slučajevi davanja "malih" inicijativa, koje su zapravo predlozi akata obaveznog karaktera podneti na usvajanje Savetu ili Svetu i Evropskom parlamentu. U toj ulozi Komisija se pojavljuje kao najvažniji i gotovo isključivi inicijator u redovnom zakonodavnom postupku, pošto se regulative, direktive i odluke mogu usvojiti samo na njen predlog. Veoma je malo zakonskih akata koji se donose bez predloga Komisije. Tako Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (dalje: UFEU), koji bliže uređuje ovu materiju, sadrži posebne odredbe koje predviđaju situacije u kojima pravo zakonodavne inicijative mogu imati države članice, Evropski parlament, Evropska centralna banka, Sud pravde ili Evropska investiciona banka.<sup>3</sup> U

---

<sup>1</sup> Z. Radivojević, *Evropska komisija, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 2005, XLVI, str. 89.

<sup>2</sup> J. Shaw, *Law of the European Union*, Basingstone, 2002, p. 127.

<sup>3</sup> Čl. 294, stav 15.

pogledu akata koji nemaju zakonodavni karakter Komisija ima pravo inicijative samo kada to predviđaju osnivački ugovori.<sup>4</sup>

Ostavljajući trenutno po strani delatnost Komisije na pripremanju nacrtu zakonskih i drugih obavezujućih akata, pažnju zaslužuju "velike" inicijative, tj. njeni predlozi koji se odnose na šira polja aktivnosti Unije. Reč je u stvari o neobavezujućim aktima različitih naziva (saopštenja, preporuke, izveštaji, programi ili memorandumu) kojima se ukazuje državama članicama ili organima Unije na buduće akcije koje bi trebalo preduzeti. Najpoznatije inicijative ove vrste jesu bele knjige u kojima se objašnjavaju predlozi Komisije za određena pitanja Unije.<sup>5</sup>

Poveravajući ulogu isključivog predlagača pravnih akata, tvorci osnivačkih ugovora očitno su smatrali da Komisija, kao nezavisna institucija, može da obezbedi predlog akta koji je istovremeno tehnički korektan i usmeren na postizanje ciljeva EU.<sup>6</sup> Ta monopolska funkcija predstavlja moćno sredstvo koje stoji na raspolaganju Komisiji u procesu donošenja obavezujućih akata. Naime, isključivo pravo predlaganja akta u sebi sadrži nekoliko bitnih užih ovlašćenja. Na prvom mestu to je pravo Komisije da odluči da li će uopšte sačiniti predlog konkretnog pravnog akta. Drugim rečima, ona odlučuje da li će inicirati pravno regulisanje određene materije na nivou Unije.

Komisija se ne može prinuditi da sačini predlog akta Unije, iako osnivački ugovor u nekim slučajevima od nje zahteva da razmotri da li takav predlog treba podneti. Tako Lisabonski ugovor daje pravo Savetu da, "odlučujući prostom većinom, od Komisije zatraži preduzimanje svih radnji koje smatra korisnim za ostvarivanje zajedničkih ciljeva i da mu podnese odgovarajuće predloge".<sup>7</sup> Evropski parlament, takođe, može "većinom od ukupnog broja članova, tražiti od Komisije da mu podnese odgovarajući predlog o pitanjima koja prema njegovom

---

<sup>4</sup> Čl. 17, stav 2 Ugovora o Evropskoj uniji (dalje:UEU).

<sup>5</sup> Z. Radivojević, V. Knežević-Predić, *Institucije Evropske unije*, Niš, 2008, str. 117.

<sup>6</sup> V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Beograd, 2009, str. 99.

<sup>7</sup> Čl. 241. UFEU.



mišljenju zahtevaju izradu akata na nivou Unije radi sprovođenja ovog Ugovora".<sup>8</sup>

Međutim, iz ovih odredaba ne može se izvesti obaveza Komisije da sačini predlog pravnog akta Unije, a još manje njena dužnost da ga izradi u skladu sa stanovištem pomenutih institucija. Ona je jedino obavezna da pažljivo razmotri svaki zahtev koji joj upute Savet i Parlament i da na odgovarajući način odgovori nadležnom parlamentarnom komitetu ili pripremnom telu Saveta.<sup>9</sup> Uostalom, Lisabonski ugovor izričito propisuje da ukoliko ne prihvati ili ne podnese predlog Komisija ima samo obavezu da o svojim razlozima obavesti Savet ili Parlament. Iz toga proizilazi da Komisija i dalje zadržava isključivo pravo inicijative, pošto osim dužnosti da svoje odbijanje obrazloži, nema obavezu da udovolji zahtevima ovih organa.

S druge strane, kao jedan od instrumenata participativne demokratije, Lisabonski ugovor propisuje mogućnost da najmanje milion građana Evropske unije iz većeg broja država članica pozove Komisiju da u granicama svoje nadležnosti podnese odgovarajući predlog o nekom pitanju za koje građani smatraju da je neophodno da bude regulisano pravnim aktom Unije.<sup>10</sup> Postupak i uslove pod kojima građani mogu da pokrenu ovu inicijativu, uključujući i najmanji broj država iz kojih oni moraju dolaziti, bliže će se urediti regulativama koje donose Evropski parlament i Savet u redovnom zakonodavnom postupku.<sup>11</sup> Međutim, ni u ovom slučaju Komisija nema dužnost da prihvati inicijativu građana EU.<sup>12</sup>

Kada se opredeli da koristi svoje pravo iniciranja usvajanja akta Unije, Komisija predlaže i pravni osnov na bazi koga akt treba usvojiti. To, između ostalog, znači da Komisija u svom formalnom predlogu navodi konkretnu odredbu osnivačkog ugovora na osnovu koje se usvaja obavezujući akt. Kako se, po pravilu, na isti

---

<sup>8</sup> Čl. 225 UFEU.

<sup>9</sup> K. Lenaerts, P. V. Nuffel, R. Bray, N. Cambien, *European Union Law*, London, 2011, p. 662.

<sup>10</sup> Čl. 11, stav 4. UEU.

<sup>11</sup> Čl. 24, stav 1. UFEU.

<sup>12</sup> A. Dashwood, M. Dougan, B. Rodger, E. Spaventa, D. Wyatt, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Oxford, 2011, p. 73.

način utvrđuje i postupak u kome se taj akt donosi, Komisija tako predlaže i zakonodavnu proceduru po kojoj akt treba usvojiti. Otuda je izbor pravnog osnova izuzetno važno ovlašćenje Komisije koje je do sada neretko bilo predmet sporova među institucijama Unije koje učestvuju u odlučivanju.<sup>13</sup> Pri tome, ovo ovlašćenje Komisije nije neograničeno. Kako je u više navrata istakao Sud pravde, izbor pravnog osnova mora biti zasnovan na objektivnim činocima koji su podložni pravosudnoj kontroli, a posebno utemeljeno na cilju i sadržini mere.<sup>14</sup>

Formalni predlog Komisije sadrži, naravno, i predlog konkretnih pravila kojima se uređuje odnos ili oblast odnosa koji su predmet zakonodavnog regulisanja.<sup>15</sup> Da li će njen predlog biti usvojen ili ne, to, po pravilu, zavisi od drugih organa koji konačno donose zakonodavni akt, a to su Savet i Evropski parlament. Ipak, predlog Komisije je izuzetno značajan budući da odlučivanje koje odstupa od njega zahteva izmenu načina odlučivanja u Savetu i pooštava uslove za usvajanje akta. Naravno, reč je o onim slučajevima kada je za usvajanje pravnog akta u Savetu potrebna većina. Ako se Savet, naime, odluči da menja ili dopunjava predlog koji mu je uputila Komisija, za donošenje akta potrebna je ne kvalifikovana većina, već jednoglasnost njegovih članova.<sup>16</sup> Praktično to znači da se većinski sistem glasanja u Savetu primenjuje samo ako je njegova odluka u skladu sa predlogom Komisije. Odatle proizilazi jak uticaj koji Komisija ima u ulozi ovlašćenog predlagagača zakonskih akata.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, *op. cit.*, str. 100.

<sup>14</sup> Slučaj C-338/01, *Commission v. Council, Recovery of Indirect Taxes*, European Court Reports (dalje: ECR) I, 2004, p. 4829.

<sup>15</sup> Komisija formuliše svoj predlog kao tekst koji je spreman za usvajanje i objavljuje ga u "Službenom glasniku" EU (deo C). Predlozi, zajedno sa drugim pripremnim dokumentima koje je Komisija odobrila, nose oznaku "COM document" i nalaze se na sajtu Komisije ili se mogu od nje pribaviti na zahtev. Predlozi za usvajanje zakonskih akata iz oblasti policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima upućeni Savetu od strane država članica ili Komisije objavljuju se, takođe, u "Službenom glasniku" EU.

<sup>16</sup> Čl. 293, stav 1 UFEU. Izuzeci od tog pravila predviđeni su čl. 294. (stavovi 10 i 13), čl. 310, čl. 312, čl. 314. i čl. 315. (stav 2) UFEU.

<sup>17</sup> Postoje, međutim, neke oblasti delovanja EU u kojima Komisija prema odredbama osnivačkih ugovora svoje pravo inicijative vrši podnošenjem preporuka, a ne u formi predloga zakonskih akata (videti: čl. 121, stav 2; čl. 126, stav 7; čl. 143, stav 1; čl. 144, stav 2; čl. 48, stav 4; čl. 207, stav

Prelazak sa većinskog na jednoglasno odlučivanje može, međutim, da spreči sama Komisija. Ona ostaje "gospodar" svog predloga tokom čitavog procesa odlučivanja, sve do formalnog izjašnjenja u Savetu.<sup>18</sup> Komisija se može opredeliti da izmeni svoj predlog u bilo kom momentu tokom rasprave u Savetu ili pre toga u radnim grupama i Komitetu stalnih predstavnika država članica (COREPER). Tom prilikom nema nikakvih formalnih zahteva koje Komisija mora da ispuni da bi svoj predlog izmenila.<sup>19</sup> Predlog izmene čak ne mora biti podnet u pismenom obliku,<sup>20</sup> već je dovoljno da član Komisije usmeno odobri kompromisni predlog, makar se njime značajno odstupalo od prvobitnog predloga Komisije.<sup>21</sup>

Konačno, a uprkos odsustvu izričite odredbe u osnivačkim ugovorima, postoji široka saglasnost da Komisija ima pravo, kao sastavni deo njenog isključivog ovlašćenja predlaganja zakonskih akata, da povuče svoj predlog čime se postupak odlučivanja zaustavlja.<sup>22</sup> U ovom slučaju, međutim, Komisija je u obavezi da Savetu i Evropskom parlamentu prethodno saopšti svoju nameru da predlog povuče. Pravo povlačenja akta Komisija ne sme da koristi tako da onemogućí druge institucije da vrše svoja ovlašćenja zasnovana na osnivačkom ugovoru. Takvo njeno ponašanje predstavljalo bi zloupotrebu prava na zakonodavnu inicijativu. Pored toga, smatra se da je u nekim fazama redovnog

---

3; čl. 218, stav 3; čl. 219, stav 1). U ovim slučajevima uticaj Komisije na proces odlučivanja je mnogo manji, pošto Savet može da izmeni ili dopuni preporuku koju mu je ona uputila istom većinom koja je propisana za donošenje odluke. Uz to, Komisija ne može da liši Savet prava na odlučivanje time što će povući svoju preporuku. Videti slučaj C 27/04, *Commission v. Council*, ECR I, 2004, p. 6649.

<sup>18</sup> Z. Radivojević, V. Knežević-Predić, *op. cit.*, str. 118.

<sup>19</sup> Čl. 293, stav 2 UFEU.

<sup>20</sup> Slučaj C 280/93, *Germany v. Council*, ECR I, 1994, p. 4973.

<sup>21</sup> Slučaj C-445/00, *Austria v. Council* ECR I, 2003, p. 1461.

<sup>22</sup> Po jednom gledištu povlačenje predloga treba u krajnjem slučaju posmatrati samo kao vrstu amandmana. Ipak, u doktrini preovlađuje stav da je ovlašćenje da izmeni ili povuče svoj predlog zapravo posledica prava na inicijativu Komisije koje bi bez toga bilo nepotpuno (A. Dashwood, M. Dougan, B. Rodger, E. Spaventa, D. Wyatt, *op. cit.*, p. 92).

zakonodavnog postupka isključena mogućnost da Komisija povuče svoj predlog zakonskog akta.<sup>23</sup>

U praksi, Komisija obično sprovodi široke konsultacije sa interesnim grupama koje pogađa predviđeni pravni akt, kao i sa vlastima država članica pre nego što zvanično podnese svoj predlog. Predstavnici interesnih grupa i civilnog društva održavaju redovne kontakte sa članovima Komisije i njenom administracijom što je u skladu sa odredbom Lisabonskog ugovora koja obavezuje Komisiju da u cilju obezbeđenja koherentnosti i transparentnosti akcija Unije sa njima vrši široke konsultacije.<sup>24</sup> U isto vreme, ona sledi godišnji program usvajanja zakonskih akata koji izrađuje u konsultacijama sa Evropskim parlamentom i Savetom. Inače, Komisija prethodno obaveštava Evropski parlament o svakoj inicijativi za donošenje zakonskog akta.<sup>25</sup>

Prema Protokolu o primeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti,<sup>26</sup> Komisija sprovodi široke konsultacije pre nego što predloži zakonski akt, osim u posebno hitnim slučajevima. Ove konsultacije moraju voditi računa, u slučaju kada je to potrebno, o regionalnoj i lokalnoj dimenziji predloženog akta. Svoj predlog zakonskog akta Komisija mora obrazložiti u svetlu poštovanja načela supsidijarnosti i proporcionalnosti i, kada je to neophodno, uz predlog izraditi poseban dodatak koji detaljno razmatra ovo pitanje. Komisija je, takođe, u obavezi da obrazloži finansijske aspekte predloženog pravnog akta, odnosno da oceni njegov finansijski učinak. Protokol od Komisije zahteva da se u predlozima zakonskih akata vodi računa o neophodnosti da finansijska, administrativna i

---

<sup>23</sup> Komisija, recimo, ne bi imala pravo da povuče svoj predlog pošto je Savet u toku prvog čitanja nakon neprihvatanja stava Evropskog parlamenta zauzeo svoj stav i dostavio ga ovom organu. Takav zaključak se može izvesti iz smisla odredbe čl. 294, stavovi 7 i 8 UFEU koji ostavlja više mogućnosti Savetu i Evropskom parlamentu da usaglase svoje stavove tokom drugog čitanja.

<sup>24</sup> Čl. 11, stav 3 UEU.

<sup>25</sup> Videti tačku 3 Međuinstitucionalnog sporazuma Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije od 16. decembra 2003. godine (Interinstitutional Agreement between the European parliament, the Council and Commission of December 16, 2003 on better law-making, *Official Journal of the European Union*, 2003 C 321/1).

<sup>26</sup> Protokol (br. 2) uz Lisabonski ugovor.

druga opterećenja koja ima Unija, nacionalni, regionalni ili lokalni organi, privredni subjekti i građani budu što manji i u skladu sa predloženim aktom.

S druge strane, prema Protokolu o ulozi nacionalnih parlamenata,<sup>27</sup> Komisija je u obavezi da sve svoje predloge, uključujući inicijative grupe država članica ili Evropskog parlamenta, zahteve Suda pravde ili Evropske investicione banke i preporuke Evropske centralne banke, dostavi na službenim jezicima EU nacionalnim parlamentima paralelno sa dostavljanjem Evropskom parlamentu i Savetu. Nacionalni parlamenti imaju rok od šest nedelja da dostave Savetu, Evropskom parlamentu i Komisiji obrazloženo mišljenje o usklađenosti predloga zakonskog akta sa načelom supsidijarnosti. Izuzev u hitnim, posebno obrazloženim slučajevima, Savet ne može pre isteka ovog roka da uvrsti predlog akta u svoj dnevni red radi usvajanja stava u zakonodavnom postupku.

Ukoliko najmanje jedna trećina svih glasova koji pripadaju nacionalnim parlamentima, a svaki parlament raspolaže sa dva glasa, ukaže na nepoštovanje ovog načela u predlogu zakonskog akta (tzv. rano upozorenje ili žuti karton), Komisija je dužna da razmotri svoj predlog u svetlu datih primedbi. Nakon toga ona može odlučiti da predlog zadrži, izmeni ili povuče. Međutim, ako se predlog akta usvaja na osnovu čl. 76 UFEU, tj. u oblasti slobode, bezbednosti i pravde, za osporavanje je dovoljna jedna četvrtina glasova koji pripadaju nacionalnim parlamentima.

U slučaju da se akt usvaja u redovnom postupku, a njegovom predlogu se zbog povrede načela supsidijarnosti protivi više od polovine glasova dodeljenih nacionalnim parlamentima (tzv. narandžasti karton), Komisija je dužna da preispita svoj predlog. Ukoliko, pak, odluči da ostane pri predlogu, obavezna je da u svom obrazloženom mišljenju navede razloge zbog kojih smatra da je predlog zakonskog akta u skladu sa načelom supsidijarnosti. Ovo obrazloženje, zajedno sa stavom nacionalnih parlamenata, dostavlja se Savetu i Parlamentu radi razmatranja u zakonodavnom postupku. Ovi organi zauzimaju svoj stav o spojivosti predloga zakonskog akta sa načelom supsidijarnosti u toku prvog čitanja. Ukoliko 55% članova Saveta i većina glasalih u Parlamentu oceni da je povređeno načelo supsidijarnosti predlog zakonskog akta neće se dalje razmatrati.

---

<sup>27</sup> Protokol (br. 1) uz Lisabonski ugovor.

Od isključivog prava Komisije na predlaganje pravnih akata postoji nekoliko izuzetaka. U nekim užim oblastima delovanja Unije Savet ima pravo da samostalno donosi akte, ne čekajući predloge Komisije. Ovde je reč o osnivanju Komiteta za socijalnu zaštitu, utvrđivanju uslova pod kojima će Komisija sakupljati informacije i vršiti provere ostvarivanja svojih zadataka ili utvrđivanju pravila ili korišćenju zvaničnih jezika u organima Unije.<sup>28</sup> Pored toga, Savet bez predloga Komisije utvrđuje plate, naknade i penzije predsednika Evropskog saveta, predsednika i članova Komisije, Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku, predsednika, sudija i sekretara Suda pravde EU, generalnog sekretara Saveta, predsednika i sudija Računovodstvenog suda i članova Ekonomskog i socijalnog komiteta.<sup>29</sup>

Nadležnost inicijative Komisije ograničena je u još nekim oblastima delovanja EU. Tako, u oblasti monetarne politike pravo na inicijativu dodeljeno je i Evropskoj centralnoj banci.<sup>30</sup> U oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike Komisija nije ekskluzivni predlagač niti njeni predlozi imaju istu težinu i značaj kao u prvom stubu. Predloge mogu da podnose Visoki predstavnik Unije i države članice na potpuno ravnopravnoj osnovi. Tom prilikom Visoki predstavnik predloge može podnositi samostalno ili uz podršku i zajedno sa Komisijom. To znači da se pravni akt može doneti i bez predloga Komisije, što je inače nezamislivo u drugim oblastima delovanja Unije. Ovde se, međutim, ne mogu donositi zakonski akti, već se usvajaju samo odluke.<sup>31</sup>

Kad je u pitanju policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima, Lisabonski ugovor sadrži značajnu novinu u poređenju sa ranijim trećim stubom Evropske unije. Prema ovom rešenju, pravo zakonske inicijative imaju paralelno Komisija i države članice, ali ne više na ravnopravnoj osnovi. Za razliku od Komisije, države to pravo ne mogu koristiti pojedinačno, već je potrebno da

---

<sup>28</sup> Čl. 160, čl. 337. i čl. 342. UFEU.

<sup>29</sup> Čl. 243, čl. 286, stav 7 i čl. 301, stav 3. UFEU.

<sup>30</sup> Čl. 129. UFEU.

<sup>31</sup> Čl. 22. i čl. 42. UEU.

predlog zakonskog akta podnese grupa sastavljena od najmanje jedne četvrtine ukupnog broja država članica.<sup>32</sup>

Najzad, ekskluzivno pravo predlaganja Komisije, tamo gde nije izričito isključeno, nije apsolutno.<sup>33</sup> Ono je ograničeno strateškim rešenjima koja su države članice usaglasile i zapisale u osnivačkim ugovorima, a zatim i opštim smernicama i prioritetima koje definiše Evropski savet.<sup>34</sup>

### 3. Komisija kao donosilac akata

Kao organ koji donosi obavezujuće akte Komisija može da deluje na osnovu sopstvenih ovlašćenja predviđenih osnivačkim ugovorom ili kada je na to ovlaste Savet i Evropski parlament. Komisija se samo izuzetno pojavljuje u ulozi nosioca izvornih ovlašćenja, dok slučajevi prenošenja ovlašćenja od strane Saveta i Parlamenta predstavljaju pravilo.

Lisabonski ugovor predviđa izvorna ovlašćenja Komisije za donošenje akata u nekoliko oblasti delovanja Unije. Reč je prvenstveno o onim odredbama osnivačkog ugovora koje daju pravo Komisiji da kao čuvar pravnog poredka EU ocenuje ispunjenje obaveza od strane država članica u oblasti prava konkurencije i slobode kretanja radne snage. Njima treba pridodati odredbe na osnovu kojih Komisija može dozvoliti državama članicama da odstupe od svojih obaveza, kao i one koje je ovlašćuju da preduzima mere u cilju koordinacije politika država članica. U svim ovim slučajevima Komisija samostalno, bez ikakvog učešća Saveta ili bilo kog drugog organa, donosi obavezujuće akte. Tom prilikom ona može da donosi kako pojedinačne odluke, tako i regulative ili direktive kao akte opšte prirode.

Najvažnija grupa odredaba ove vrste tiče se primene pravila o konkurenciji i državnoj pomoći u odnosu na javna preduzeća i monopole. Tako, na primer, UFEU ovlašćuje Komisiju da uputi direktive i odluke državama članicama kako

---

<sup>32</sup> Čl. 76. UFEU.

<sup>33</sup> Z. Radivojević, V. Knežević-Predić, Postupci odlučivanja u Evropskoj uniji posle Lisabonskog ugovora, *Harmonizacija zakonodavstva Republike Srbije sa pravom Evropske unije*, D. Dimitrijević, B. Miljuš (ur.), Beograd, 2012, str. 77.

<sup>34</sup> Čl. 15, stav 1 UEU.

bi obezbedila primenu odredaba ovog člana koji uređuje odnos između države i javnih preduzeća i preduzeća kojima države daju posebna ili isključiva ovlašćenja. Isto tako, Komisija ima pravo da donosi odluke kojima državama članicama nalaže da izmene ili ukinu državnu pomoć ukoliko oceni da ona nije spojiva sa unutrašnjim tržištem ili da je zloupotrebljena.<sup>35</sup> Kad je u pitanju oblast slobodnog kretanja radne snage, Komisija može da na sopstvenu inicijativu donosi regulative kojima se radnici posle prestanka zaposlenja u državi članici mogu stalno nastaniti na njenoj teritoriji.<sup>36</sup>

Mnogo više zakonodavnih ovlašćenja Komisija dobija na osnovu delegacije od strane zakonodavnih organa Unije. Do stupanja na snagu Lisabonskog ugovora mogućnost delegacije zasnivala se na čl. 202 Ugovora o Evropskoj zajednici (dalje: UEZ) kojim je isključivo Savet bio nadležan da radi ostvarivanja ugovorom predviđenih ciljeva svojim odlukama prenosi na Komisiju ovlašćenja za sprovođenje propisa koje on donosi<sup>37</sup> i to posebno u oblasti zajedničke poljoprivredne politike i jedinstvenog tržišta. Osim što je Savetu poverena isključiva i opšta nadležnost za prenošenje vlastitih ovlašćenja na Komisiju, ova odredba predviđela je mogućnost uspostavljanja stalne kontrole nad korišćenjem delegiranih ovlašćenja na osnovu pravila donetih unapred. Takva je pravila Savet usvojio kao tzv. Odluku o komitologiji koja predviđa osnivanje posebnih komiteta sastavljenih od predstavnika država na nivou eksperata. U zavisnosti od stepena kontrole postojala su tri tipa ovih komiteta (savetodavni, upravni i regulatorni), a samim tim i tri vrste postupaka njihovog učešća u postupku donošenja odluke od strane Komisije.<sup>38</sup>

Lisabonskim ugovorom mehanizam komitologije zamenjen je mogućnošću da Komisija na osnovu ovlašćenja prenetih od strane Saveta i Evropskog parlamenta

---

<sup>35</sup> Čl. 106 i čl. 108. UFEU.

<sup>36</sup> Čl. 45, stav 3, tačka g UFEU.

<sup>37</sup> Pošto je tokom vremena Evropski parlament postao saodlučilac u brojnim oblastima delovanja EU, u praksi su sve češće ovlašćenja Komisiji zajednički delegirali Savet i Parlament, iako za takvo delovanje nije postojalo izričito utemeljenje u osnivačkom ugovoru (T. Čapeta, Pravni akti EU, *Reforma EU: Lisabonski ugovor*, S. Rodin, T. Čapeta, I. G. Lang (ur.), Zagreb, 2009, str. 136-137).

<sup>38</sup> V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, *op. cit.*, str. 111-113.



usvaja instrumente koji se nazivaju delegirani akti. Uvođenje nove vrste akata u pravni sistem EU imalo je prvenstveno za cilj da delatnost ovih organa usmeri samo na osnovne i suštinske elemente zakonodavne politike, dok se usvajanje detaljnih pravila delegira Komisiji, koja je nesumnjivo sposobna da obezbedi ekspertsku analizu, rukovodeći se, pri tome, interesima EU. U isto vreme, novo rešenje predstavlja pokušaj da se unutar implementacione nadležnosti Unije ustanovi jasnije razlikovanje između kvazi-zakonodavnih i čisto implementacionih ovlašćenja Komisije.<sup>39</sup>

Prema slovu Lisabonskog ugovora kod delegiranih akata radi se o pravnim aktima koji nemaju zakonodavni karakter, ali su opšteprimenjivi.<sup>40</sup> Odsustvo njihovog zakonodavnog karaktera znači da oni nisu doneti u redovnom ili posebnom zakonodavnom postupku. Međutim, sadržinski posmatrano, akti koje donosi Komisija na osnovu delegiranih ovlašćenja jesu zakonodavni na osnovu toga što Savet i Parlament prenose isto zakonodavno ovlašćenje na osnovu koga su sami doneli zakonodavni akt. S druge strane, ovi akti imaju opšti i apstraktni karakter, što znači da nisu upućeni individualnim subjektima niti se primenjuju na neki pojedinačni slučaj ili situaciju.<sup>41</sup>

Svrha donošenja delegiranih akata je da se izmene ili dopune oni elementi zakonodavnog akta koji nemaju suštinski značaj. U tom pogledu Lisabonski ugovor sadrži izričitu odredbu prema kojoj su suštinski elementi rezervisani isključivo za zakonodavne akte i ne mogu biti predmet prenošenja ovlašćenja.<sup>42</sup> Međutim, Ugovor ne daje definiciju delova zakonskog akta koji nemaju suštinski značaj, pa će odgovor na pitanje šta se smatra bitnim ili nebitnim elementima pravnog regulisanja zavisiti od okolnosti konkretnog slučaja. Konačnu odluku o tome da li se radi o pitanju koje može biti predmet delegiranog akta doneće u

---

<sup>39</sup> A. Dashwood, M. Dougan, B. Rodger, E. Spaventa, D. Wyatt, *op. cit.*, p. 86.

<sup>40</sup> Čl. 290, stav 2 UFEU.

<sup>41</sup> Više o tome: *The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovation*, Joint CEPS, EGMONT-The Royal Institute for International Relations and European Policy Centre Study, Brussels, 2010, pp. 91-92.

<sup>42</sup> Čl. 290, stav 1 UFEU.

krajnjem slučaju Savet i Parlament kao glavni akteri zakonodavnog procesa,<sup>43</sup> s tim što njihov izbor podleže sudskoj kontroli.

U dosadašnjoj praksi Sud pravde bio je u prilici da se izjasni o tome, rekavši da shvatanje o tome šta je bitan elemenat materije koja se reguliše "treba rezervisati za odredbe koje su namenjene za davanje konkretnog oblika osnovnim uputstvima politike Unije".<sup>44</sup> Prema stavu Suda, delegirana zakonodavna ovlašćenja Komisije smela su se ticati bitnog dela neke materije samo ukoliko su zakonodavni organi dovoljno precizno definisali značajne pojmove materije koja je predmet regulisanja i time suzili i konkretizovali legislativne mogućnosti Komisije unutar bitnog dela materije.<sup>45</sup> Nasuprot tome, kada se delegacija tiče nebitnih delova materije, dozvoljena je generalna delegacija ovlašćenja i bez njene konkretizacije. Ova sudska praksa ustanovljena je pre nego što je Lisabonskim ugovorom uvedena nova kategorija delegiranih akata, tako da ostaje da se vidi kako će odredbe ovog ugovora uticati na buduće odluke Suda. U svakom slučaju treba očekivati da će Sud zahtevati formalno navođenje navedenih kriterijuma, ali da će sam sadržaj delegacije ostati nepromenjen.

Cilj prenošenja ovlašćenja na Komisiju može biti dvojak: da se delegiranim aktom izmene neki nebitni elementi zakonodavnog akta ili da se izvrši njihova dopuna. U ovom drugom slučaju postojećim odredbama se dodaju nove, a da se pri tome one same ne menjaju.<sup>46</sup> Akti koje Komisija usvoji na osnovu delegiranih ovlašćenja moraju u svom nazivu nositi oznaku "delegirani".

Kad je u pitanju kontrola nad Komisijom u postupku donošenja delegiranih akata, tvorcii Lisabonskog ugovora obavezali su zakonodavce da u svom zakonskom aktu izričito utvrde ciljeve, sadržaj, domašaj i trajanje prenetih

---

<sup>43</sup> N.Misita, *Osnovi prava Evropske unije*, Sarajevo, 2010, str. 305. Isto mišljenje prihvaćeno je u Radnoj grupi IX koja je obrazovana da bi predložila pojednostavljenje pravnih akata i postupaka odlučivanja u EU; videti: Working Group IX on the Simplification of Legal Procedures and Instruments, *Final Report*, 29 November 2002, p. 10.

<sup>44</sup> Slučaj C-240/90, *Germany v. Commission*, ECR I, 1992, p. 5383.

<sup>45</sup> Slučaj C-104/97, *Atlanta v. EC*, ECR I, 1999, p.6983.

<sup>46</sup> T. Čapeta, *op. cit.*, str. 135.

ovlašćenja.<sup>47</sup> Od stepena razrade ovih elemenata u zakonodavnom aktu zavisice obim ovlašćenja Komisije tokom usvajanja delegiranog akta. Savet i Evropski parlament slobodni su da od slučaja do slučaja određuju ova ograničenja, ali pritom moraju voditi računa da ona budu dovoljno jasna, precizna i detaljna, kao i da omoguće Komisiji efektivno vršenje prenetih ovlašćenja.<sup>48</sup>

Iznoseći svoje viđenje ovih odredaba o kontroli, Komisija je ubrzo nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora iznela stav da iz razloga efikasnosti i brzine prednost treba dati prenošenju ovlašćenja na neodređeno vreme nad klauzulama kojima se automatski ograničava trajanje delegiranog ovlašćenja. Pored toga, Komisija je izrazila spremnost da u pripremnoj fazi sprovede na sistematski način konsultacije sa stručnjacima iz nacionalnih organa svih država članica koji će biti odgovorni za sprovođenje delegiranih akata kada oni budu usvojeni. Njima će se pribegavati u više navrata kako bi se nacionalnim ekspertima omogućilo da daju svoj koristan i delotvoran doprinos radu Komisije na pripremi delegiranih akata. Na kraju konsultacija Komisija će obavestiti eksperte o zaključcima za koje smatra da se mogu izvesti iz diskusija, kao i o svojim prvim reakcijama i daljim koracima. Pritom Komisija zadržava potpunu samostalnost u postupku donošenja delegiranih akata, tako da je isključena bilo kakva formalna i institucionalna uloga nacionalnih predstavnika u ovom procesu.<sup>49</sup>

Međuinstitucionalni sporazum koji je u međuvremenu zaključen između Saveta, Komisije i Parlamenta predviđa da je Komisija u toku pripremanja i izrade nacrtu delegiranih akata dužna da obezbedi istovremeno, blagovremeno i prikladno upućivanje relevantnih dokumenata Savetu i Parlamentu, kao i da unapred sprovede odgovarajuće i transparentne konsultacije, uključujući i ekspertski nivo.<sup>50</sup> Od značaja je odredba Okvirnog sporazuma o odnosima Komisije i

---

<sup>47</sup> Čl. 290, stav 1 UFEU.

<sup>48</sup> Više o tome: Joint CEPS, EGMONT-The Royal Institute for International Relations and European Policy Centre Study, *op. cit.*, p. 93.

<sup>49</sup> A. Héritier, C. Moury, C. Bishoff, C. F. Bergström, *Changing Rules of Delegation: A Contest for Power in Comitology*. Oxford, 2013, p. 52.

<sup>50</sup> Common Understanding between the Council, the Commission and the European parliament, *Implementation of Article 290 of the TFEU - Delegated Acts*, Brussels, April 2011 (8753/11).

Parlamenta koja ovom organu garantuje mogućnost da dobije sve informacije i dokumente o sastancima održanim sa nacionalnim ekspertima u okviru rada na pripremi i sprovođenju zakonodavstva EU. Na zahtev Parlamenta Komisija može, takođe, da pozove njegove eksperte da prisustvuju ovim sastancima. Tom prilikom predstavnici Parlamenta mogu da koriste prikupljene informacije u daljim fazama postupka odlučivanja.

S druge strane, zakonskim aktom mogu se izričito predvideti uslovi pod kojima se vrši prenos ovlašćenja na Komisiju. U Lisabonskom ugovoru nije precizirano o kojim je uslovima reč, već su samo navedeni neki primeri. Tako se zakonodavnim aktom može predvideti ovlašćenje Parlamenta i Saveta da povuku delegirano ovlašćenje. Druga mogućnost je da se stupanje na snagu delegiranog akta uslovi neprotivljenjem, tj. neulaganjem prigovora od strane ovih organa u roku koji je propisan zakonskim aktom. Odluke u oba slučaja Parlament donosi većinom od ukupnog broja članova, a Savet kvalifikovanom većinom.<sup>51</sup> Ovakva kontrola se sprovodi naknadno (*ex post*) pošto je Komisija već donela delegirani akt, a ne tokom postupka usvajanja (*ex ante*), što ovoj instituciji ostavlja dosta široku slobodu prilikom vršenja prenetih ovlašćenja.<sup>52</sup>

#### 4. Implementaciona ovlašćenja Komisije

Implementacione nadležnosti u okviru prava EU uglavnom su u rukama država članica. Pravni poredak EU počiva na principu da je izvršavanje obaveza koje proističu iz njenih pravnih akata povereno državama članicama.<sup>53</sup> Stoga je implementacija u pravnom sistemu Unije prepuštena državama članicama kao njihovo pravo i obaveza. To izričito potvrđuje UFEU koji obavezuje države članice da preduzmu sve mere nacionalnog karaktera za sprovođenje obavezujućih akata EU.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> Stav 2 čl. 290. UFEU.

<sup>52</sup> Videti: Joint CEPS, EGMONT-The Royal Institute for International Relations and European Policy Centre Study, *op. cit.*, p. 94.

<sup>53</sup> Z. Radivojević, V. Knežević-Predić, Postupci odlučivanja u Evropskoj uniji posle Lisabonskog ugovora, str. 301.

<sup>54</sup> Čl. 291, stav 1.

Kao izuzetak od ovog opšteg pravila propisano je da se Komisiji, a u znatno užem obimu i Savetu, može prepustiti nadležnost za usvajanje mera neophodnih za sprovođenje pravno obavezujućih akata Unije. Implementacione akte usvaja Komisija u onim slučajevima kada pravno obavezujući akt Unije zahteva jednoobraznu primenu u svim državama članicama. Donošenje implementacionih mera može se poveriti Savetu samo u posebno opravdanim slučajevima<sup>55</sup> ili kada je to izričito predviđeno Ugovorom u oblasti zajedničke spoljne politike i politike bezbednosti.<sup>56</sup>

Implementaciona ovlašćenja poveravaju se Komisiji samim aktom koji treba sprovesti, pri čemu se, za razliku od delegiranih akata, ne mora raditi o zakonodavnom aktu. Dovoljno je da to bude pravno obavezujući akt Unije. Implementacioni akt mora biti u potpunosti saglasan sa osnovnim aktom, što znači da je u okviru sprovođenja Komisiji dato samo ovlašćenje za dopunu tog akta, ali ne i na njegovu izmenu. U svakom slučaju Komisija, kao i kod delegiranih ovlašćenja, može donositi implementacione akte opšte prirode koji po slovu Lisabonskog ugovora nemaju zakonodavni karakter, jer nisu doneti u redovnom ili posebnom zakonodavnom postupku. Akti koje Komisija donosi u okviru svojih izvršnih ovlašćenja moraju u svom nazivu sadržati oznaku "implementacioni".<sup>57</sup>

S obzirom da je sprovođenje prava EU ostavljeno državama članicama, one zadržavaju pravo da kontrolišu način na koji Komisija vrši izvršnu nadležnost. Pravila i opšta načela mehanizma kontrole država članica nad implementacionim ovlašćenjima Komisije propisuju Evropski parlament i Savet. Dajući pravo Parlamentu da uređuje način kontrole, Lisabonski ugovor ukida monopol koji je do sada imao Savet u regulisanju sistema komitologije.<sup>58</sup> Ovi organi to čine

---

<sup>55</sup> Stav 2 čl. 291 UFEU. U tim slučajevima Savet mora veoma temeljno i detaljno da obrazloži razloge zbog kojih mu je prepušteno donošenje neophodnih implementacionih mera; videti: slučajeve: 16/88, *Commission v. Council*, ECR, 1989, p. 3457; C-257/01, *Commission v. Council* ECR I, 2005, p. 34; C-133/06, *European parliament v. Council*, ECR I, 2008, p. 3189.

<sup>56</sup> Čl. 24. i čl. 26. UEU.

<sup>57</sup> Čl. 291, stav 4. UFEU.

<sup>58</sup> Sve glasnije kritike zbog odsustva demokratske kontrole nad izvršnim ovlašćenjima Komisije od strane Evropskog parlamenta i pretvaranje postupka saodlučivanja u redovni zakonodavni

zajednički i unapred donošenjem regulative u redovnom zakonodavnom postupku.<sup>59</sup>

Postupajući na osnovu navedene odredbe, Parlament i Savet su 16. februara 2011. godine usvojili Regulativu o utvrđivanju opštih pravila i načela kontrole država članica nad vršenjem implementacionih ovlašćenja Komisije.<sup>60</sup> Ovim aktom, koji zamenjuje raniju Odluku Saveta o komitologiji,<sup>61</sup> zadržan je savetodavni postupak kontrole, ali su ukinuti dotadašnji postupci uz učešće upravnog i regulatornog komiteta, regulatorni postupak sa kontrolom i zaštitna procedura. Kao novi oblici kontrole predviđeni su postupak ispitivanja i hitna procedura. Tačnije rečeno, postupak ispitivanja po svojoj suštini predstavlja kombinaciju već poznatih elemenata upravnog i regulatornog postupka,<sup>62</sup> dok je novina samo hitna procedura.

U osnovnom aktu koji treba sprovesti bliže se određuje vrsta postupka koji treba primeniti i to zavisno od materije koja se njime reguliše, njegovog domašaja, kao i postupka po kome je sam osnovni akt donet. U svim ovim postupcima kontrola se ostvaruje preko komiteta čiji su članovi predstavnici država članica, a kojima predsedava predstavnik Komisije, ali bez prava glasa. Pored njih, ustanovljen je apelacioni komitet sastavljen od predstavnika država članica koje sada neposredno, a ne više preko Saveta kao što je to bio slučaj u okviru ranijeg upravnog i regulatornog postupka, odlučuju u situacijama kada dođe do neslaganja između Komisije i odgovarajućeg komiteta.

---

postupak osnovni su razlozi za usvajanje novog rešenja koje je zamenilo dotadašnju Odluku o komitologiji za čije je donošenje bio isključivo nadležan Savet (u ovom smislu: Z. Meškić, D. Samardžić, *Pravo Evropske unije I*, Sarajevo, 2012, str. 150).

<sup>59</sup> Čl. 291, stav 3 UFEU.

<sup>60</sup> Regulation No 182/2011 laying down rules and general principles concerning mechanisms for control by Members States of the Commission's exercise of implementing powers, *Official Journal of the EU*, L 55/2011.

<sup>61</sup> Council Decision of 17 July 2006 amending Decision 1999/468/EC laying down procedures for exercise of implementing powers conferred on the Commission, 2006/512/EC, *Official Journal of the EU*, L 200/ 2006.

<sup>62</sup> K. Lenaerts, P. V. Nuffel, R. Bray, N. Cambien, *op. cit.*, p. 699.

Postupak uz učešće savetodavnog komiteta (*advisory procedure*) ustanovljen je kao pravilo za usvajanje implementacionih akata. On se, naime, primenjuje u svim slučajevima kada nije predviđena procedura ispitivanja, ali i unutar područja primene ove procedure, ako je to opravdano posebnim razlozima.<sup>63</sup> Savetodavni postupak daje Komisiji najšira ovlašćenja u donošenju implementacionog akta. Njena je obaveza da komitetu dostavi nacrt implementacionog akta i od njega zatraži mišljenje u određenom roku. Komitet u roku koji odredi predsedavajući, a to je uvek predstavnik Komisije, u zavisnosti od hitnosti materije, usvaja mišljenje o nacrtu, ako je potrebno i glasanjem. Ukoliko pristupi glasanju komitet mišljenje usvaja prostom većinom od ukupnog broja članova, pri čemu predsedavajući ne učestvuje u glasanju. Postoji mogućnost da se u određenim opravdanim slučajevima primeni pismena procedura za usvajanje mišljenja. Mišljenje komiteta unosi se u zapisnik zajedno sa stanovištem člana komiteta koji je eventualno zahtevao da se navede njegov stav. Komisija ima obavezu da prilikom donošenja implementacionog akta krajnje pažljivo razmotri zaključke koji proizilaze iz rasprave u komitetu, kao i da u što većoj meri uzme u obzir mišljenje koje je on usvojio.<sup>64</sup> Međutim, mišljenje komiteta čak i kada je negativno nije obavezno niti sprečava usvajanje nacrta akta. U ovom postupku pravo odlučivanja u celosti pripada Komisiji koja konačno donosi implementacioni akt.

Sloboda odlučivanja Komisije znatno je ograničena u postupku ispitivanja (*examination procedure*). Ova procedura se primenjuje za usvajanje implementacionih akata opšteg domašaja i drugih akata koji se odnose na programe sa značajnim posledicama, zajedničku politiku u oblasti poljoprivrede i ribarstva, životnu sredinu, bezbednost, zaštitu zdravlja i sigurnosti ljudskih bića, životinja i biljnog sveta, zajedničku trgovinsku politiku i oporezivanje.<sup>65</sup>

Postupak ispitivanja se odvija na identičan način kao i u prethodnom slučaju do momenta usvajanja mišljenja, budući da se ovde traži kvalifikovana većina koja je

---

<sup>63</sup> Čl. 2, stav 3 Regulative. Videti slučajeve: C-378/00, *Commission v. European Parliament and Council*, ECR I, 2003, p. 937; C-122/04, *Commission v. Council and European Parliament*, ECR I, 2006, p. 2001.

<sup>64</sup> Videti čl. 3, stavovi 2, 5 i 6 i čl. 4, stavovi 1. i 2. Regulative.

<sup>65</sup> Čl. 2, stav 2. Regulative.

inače potrebna u Savetu (tzv. dvostruka većina).<sup>66</sup> Naime, po ovoj proceduri Komisija nacrt implementacionog akta dostavlja komitetu koji mišljenje usvaja kvalifikovanom većinom u roku koji utvrdi predsedavajući. Ako u tom roku komitet usvoji pozitivno mišljenje Komisija na osnovu svog nacrta donosi implementacioni akt. U slučaju izostanka mišljenja komiteta Komisija, takođe, može da usvoji implementacioni akt, osim u izuzetnim slučajevima (koji se tiču oporezivanja, finansijskih usluga, zaštite zdravlja i bezbednosti ili konačnih multilateralnih zaštitnih mera), kao i kada osnovni akt predviđa da se implementacioni akt ne može usvojiti bez mišljenja komiteta ili ako se prosta većina članova komiteta izjasni protiv nacrta akta.<sup>67</sup>

Međutim, negativno mišljenje komiteta ima za posledicu blokadu donošenja implementacionog akta u Komisiji. U ovom slučaju Komisija ima dve mogućnosti: da istom komitetu podnese izmenjeni tekst predloga akta u roku od dva meseca od donošenja negativnog mišljenja ili da nacrt akta u roku od mesec dana uputi apelacionom komitetu radi daljeg razmatranja. Ukoliko apelacioni komitet kvalifikovanom većinom usvoji pozitivno mišljenje ili ne dâ mišljenje,<sup>68</sup> Komisija može da na osnovu svog nacrta donese implementacioni akt. Negativno mišljenje apelacionog komiteta, pak, konačno lišava Komisiju mogućnosti usvajanja implementacionog akta.<sup>69</sup>

Hitna procedura (*accelerated procedure*) primenjuje se u slučajevima kada imperativni razlozi opravdavaju neposrednu primenu implementacionog akta. Ovo je, recimo, standardna procedura kad su u pitanju privremene antidamping mere. U tom slučaju Komisija je ovlašćena da donese i odmah primeni implementacioni akt. Ona, dakle, nema obavezu da njegov nacrt prethodno dostavi odgovarajućem komitetu radi davanja mišljenja. Takav akt ostaje na snazi

---

<sup>66</sup> Videti čl. 16, stavovi 4 i 5 UEU i čl. 238, stav 3. UFEU.

<sup>67</sup> U ovim slučajevima predsedavajući komiteta može u roku od dva meseca da dostavi izmenjenu verziju implementacionog akta komitetu koji nije usvojio prethodnu verziju ili u roku od jednog meseca od dana odbijanja da taj, neizmenjeni nacrt prosledi apelacionom komitetu (čl. 5, stav 4 Regulative).

<sup>68</sup> Izuzetak je slučaj usvajanja konačnih multilateralnih mera zaštite kada je uvek neophodan pozitivan stav usvojen kvalifikovanom većinom (čl. 6, stav 4 Regulative).

<sup>69</sup> Videti čl. 5, stavovi 2, 3 i 4 i čl. 6, stav 3 Regulative.



najduže u roku od šest meseci, ali je dužnost Komisije da najkasnije 14 dana od njegovog usvajanja zatraži mišljenje komiteta. Ukoliko je u pitanju akt za čije se usvajanje inače primenjuje postupak ispitivanja, negativno mišljenje komiteta prinuđuje Komisiju da odmah ukine implementacioni akt donet po hitnoj proceduri.<sup>70</sup>

Uprkos ukidanju monopola Saveta, kontrolna funkcija Parlamenta i dalje je ograničena samo na implementacione akte koji se donose na osnovu osnovnog akta usvojenog u redovnom zakonodavnom postupku. Takav položaj Parlament je imao i na osnovu ranije važeće tzv. druge Odluke o komitologiji, izmenjene 2006. godine. Ukoliko je, naime, osnovni akt usvojen u redovnom zakonodavnom postupku, Savet i Parlament mogu ukazati Komisiji na to da smatraju da je implementacioni akt prekoračio ovlašćenja utvrđena u osnovnom aktu. U tom slučaju Komisija posle razmatranja primedbi Saveta i Parlamenta ovim organima saopštava da li će implementacioni akt usvojiti, izmeniti ili povući.<sup>71</sup>

### 5. Zaključna razmatranja

Novine navedene u ovom radu jasno pokazuju da su tvorci Lisabonskog ugovora izvršili nekoliko bitnih izmena kada je u pitanju nadležnost Komisije u procesu predlaganja, usvajanja i sprovođenja akata organa Evropske unije. Te promene nisu uvek i svuda jednake po obimu ili materiji, a što je možda najznačajnije, ni po svojoj važnosti. Neke od njih samo potvrđuju i proširuju postojeća ovlašćenja Komisije, dok druge sežu do redefinisanja podele akata organa EU.

Svakako najmanja promena tiče se osnovne funkcije i poluge moći Komisije koju čini njeno isključivo pravo inicijative u usvajanju akata organa EU. Lisabonski ugovor zadržava taj "zlatni standard", ali ga proširuje izvan okvira dosadašnjeg prvog stuba. Komisija se pojavljuje kao ekskluzivni predlagač u redovnom zakonodavnom postupku, pošto se zakonski akti mogu usvojiti samo na njen predlog. Kad je u pitanju policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima, Lisabonski ugovor donosi značajnu novinu u poređenju sa ranijim trećim stubom, budući da pravo zakonske inicijative Komisija više ne deli sa državama

---

<sup>70</sup> Čl. 8 Regulative.

<sup>71</sup> Čl. 11 Regulative.

članicama na ravnopravnoj osnovi. U oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike nadležnost inicijative podeljena je između država članica i Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku koji je novi akter u ovom domenu. Tom prilikom Visoki predstavnik predloge obavezujućih akata može podnositi samostalno ili uz podršku i zajedno sa Komisijom.

Lisabonski ugovor u pravni sistem EU uvodi potpuno novu kategoriju akata pod nazivom delegirani akti. Njih donosi Komisija na osnovu ovlašćenja sadržanog u zakonodavnom aktu sa ciljem da se dopune ili izmene oni njegovi elementi koji nemaju suštinski značaj. U isto vreme, Lisabonski ugovor predviđa potpuno novi mehanizam kontrole nad Komisijom kada se radi o vršenju delegiranih ovlašćenja. Ovaj se mehanizam sprovodi izvan postojećeg postupka komitologije i u njemu Savet zajedno sa Parlamentom vrši dvostruku kontrolu. S jedne strane, svaki od ovih organa može odlučiti da povuče delegaciju, a s druge, stupanje na snagu delegiranog akta se može usloviti time da oni ne stave prigovor u roku koji je predviđen zakonodavnim aktom.

Na prvi pogled manje uočljiva izmena tiče se implementacione nadležnosti Komisije, odnosno načina na koji je koncipirano funkcionisanje izvršne vlasti u EU. Lisabonski ugovor implementacionu funkciju ostavlja i dalje državam članicama, s tim što pored Komisije i Saveta, kojima se može poveriti sprovođenje akata, kao novog aktera uvodi Evropski parlament, dajući mu pravo da učestvuje u regulisanju sistema komitologije donošenjem regulative u redovnom zakonodavnom postupku. Time se sistem ne samo umnožava, već postaje mnogo složeniji i to na način koji nije predstavljao deo prethodne prakse delovanja organa EU. Mada takva promena nije dovoljna da bi se Komisiji oduzeo status glavnog organa u postupku sprovođenja pravnih akata, ona je, posebno ako se posmatra u svetlu nove regulative o komitologiji, dovoljna da opravda zaključak o njenoj izmenjenoj nadležnosti u ostvarivanju implementacione funkcije u pravnom sistemu EU.<sup>72</sup>

Ostaje otvoreno pitanje kako će u praksi funkcionisati podela na delegirane i implementacione akte, posebno sa stanovišta odnosa novog mehanizma kontrole nad radom Komisije i već poznatog, ali nešto izmenjenog, sistema komitologije.

---

<sup>72</sup> Z. Radivojević, Nova institucionalna reforma Evropske unije, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2009, 1(LVII), str. 215.

Iskustva u prvim godinama primene Lisabonskog ugovora pokazuju skoro apsolutnu dominaciju implementacionih nad delegiranim aktima. Tako su, recimo, u toku 2010. godine od 589 regulativa Komisije samo četiri usvojene kao delegirani akti, dok su sve od ukupno 66 direktiva donete kao implementacioni akti. Naredne tri godine Komisija je prosečno usvajala oko 600 regulativa i 70 direktiva, ali među njima nije bilo nijednog akta koji je u svom nazivu nosio oznaku "delegirani".<sup>73</sup> Ovakva premoć implementacionih akata najverovatnije je rezultat nastojanja država članica da i dalje zadrže neposredan uticaj nad korišćenjem prenetih implementacionih ovlašćenja, a to im sistem komitologije, kroz formalno i institucionalizovano učešće njihovih predstavnika, omogućava u daleko većoj meri nego novoustanovljeni mehanizam kontrole vršenja delegiranih ovlašćenja Komisije.

Zoran Radivojević, LL.D.\*

### **Competence of the Commission in Proposing, Adopting and Implementing Legal Acts of the European Union Institutions**

#### **Summary**

Under the EU founding treaties, the European Commission has been entrusted with a range of responsibilities, among which special significance is attributed to its competence in the procedure for proposing, adopting and implementing the binding acts of the European Union. First of all, the Commission has a major role in proposing new legal acts and initiating common EU policies and measures. Concurrently, the Commission may be given the authority to adopt some general EU legal acts, acting either on the basis of the original powers it has been vested under the founding treaties or on the basis of rights it has been delegated by the Council and the European Parliament. Yet, only in exceptional cases can the Commission act in the capacity of the holder of original powers; in most cases, it acts on the basis of the delegated authorities conferred by the Council and the

---

<sup>73</sup> A. Héritier, C. Moury, C. Bishoff, C. F. Bergström, *op. cit.*, p. 56.

\* Full-time Professor, Faculty of Law University of Niš.

Parliament. Finally, the Commission has implementing powers, aimed at implementing legally binding acts of the EU.

The Lisbon Treaty has brought significant changes in terms of the Commission's competence in proposing, adopting and implementing EU legal acts. Under this Treaty, the Commission has retained and partly extended its authority to propose new legislation in the legislative procedure, as well as its competences in the field of foreign and security policy, and police and judicial cooperation in criminal matters.

In addition to the original legislative powers entrusted to the Commission, the Lisbon Treaty introduced a completely new category of legal acts into the EU legal system, called delegated acts. They are adopted by the Commission on the basis of the authority contained in a legislative act for the purpose of supplementing or amending some non-substantial elements of that legislative act.

With regards to the Commission's implementing powers, the Lisbon Treaty still leaves the implementation of EU law and policies to Member States. However, apart from the Commission and the Council, which may be entrusted with the implementation of legal acts, the Treaty introduced a new actor: the European Parliament, which is given the authority to participate in the regulation of the comitology system by adopting regulations in the ordinary legislative procedure. Although such a change is insufficient to deprive the Commission of its status of the chief implementation authority, it is sufficient (particularly in light of the new regulation on comitology) to justify the conclusion about an altered role of the Commission in achieving its implementation function in the EU legal system.

**Keywords:** Commission, Council, European Parliament, European Union, initiatives, legislative procedure, delegated acts, implementing acts, regulations, comitology.

Jelena Čeranić\*

UDK 341.642.2:[(460)+(341.176EU)+347.77

str. 93-114.

## **PRESUDA EVROPSKOG SUDA PRAVDE U PREDMETU KRALJEVINA ŠPANIJA PROTIV SAVETA - REŽIM PREVOĐENJA PATENTNIH SPISA UNITARNOG PATENTA**

### **Apstrakt**

*U radu se analizira presuda Evropskog suda pravde od 5. maja 2015. u predmetu Kraljevina Španija protiv Saveta EU. Rad na uspostavljanju jedinstvenog sistema zaštite pronalazaka u Evropskoj uniji trajao je skoro četiri decenije. Napokon, u decembru 2012. godine, usvojen je tzv. patentni zakonodavni paket koji se sastoji od tri komponente: Uredbe o sprovođenju bliže saradnje u oblasti uspostavljanja unitarne patentne zaštite, Uredbe o sprovođenju bliže saradnje u oblasti uspostavljanja unitarne patentne zaštite koja se tiče prevođenja i Sporazuma o jedinstvenom patentnom sudu. Obe uredbe stupile su na snagu u januaru 2013. godine, a počće da se primenjuju kada Sporazum o jedinstvenom patentnom sudu stupi na snagu. U međuvremenu, Kraljevina Španija podnela je dve tužbe Evropskom sudu pravde, jednu protiv Uredbe o uspostavljanju unitarne patentne zaštite i drugu protiv Uredbe o uspostavljanju unitarne patentne zaštite koja se tiče prevođenja.*

---

\* Docent Pravnog Fakulteta Univerziteta u Banja Luci; Viši naučni saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu.

*U radu je najpre razmotren režim prevođenja patentnih spisa unitarnog patenta predviđen Uredbom o uspostavljanju unitarne patentne zaštite koja se tiče prevođenja. Nakon toga, predstavljena je tužba Španije koja počiva na pet argumenata. Naposljetku, detaljno je analizirana presuda ESP.*

**Ključne reči:** unitarni patent, režim prevođenja, Evropska unija, Evropski sud pravde, uredba.

### 1. Uvodne napomene

Inicijativa za uspostavljanje jedinstvenog sistema zaštite pronalazka u Evropskoj uniji pokrenuta je pre skoro četiri decenije. Od samog početka jedno od najspornijih pitanja bio je režim prevođenja koji bi se primenjivao u okviru sistema patentne zaštite. Napori država članica EU da se pronađe kompromisno rešenje intenzivirani su početkom novog milenijuma. Tako je Evropska komisija u decembru 2009. godine iznela Predlog uredbe o uspostavljanju unitarne patentne zaštite, a u julu 2010. godine Predlog uredbe o uspostavljanju unitarne patentne zaštite koja se tiče prevođenja. Međutim, dve države članice EU, Kraljevina Španija i Republika Italija, oštro su se usprotivile predloženom režimu prevođenja što je nagnalo preostale članice da pribegnu mehanizmu bliže saradnje u oblasti unitarne patentne zaštite. Reč je o mehanizmu predviđenom Ugovorima koji omogućava državama članicama EU da uspostave saradnju i po pitanjima o kojima nije postignut sporazum među svim članicama EU.<sup>1</sup> Primenjujući mehanizam bliže saradnje, Evropska komisija je 13. aprila 2011. predložila dve uredbe o unitarnoj patentnoj zaštiti.

Međutim, Kraljevina Španija i Republika Italija su 30. maja 2011. podnele tužbe Evropskom sudu pravde (ESP) navodeći da pokretanje bliže saradnje u oblasti

---

<sup>1</sup> Detaljnije o mehanizmu bliže saradnje Vid. R. Vukadinović, Diferencirana integracija kao spasonosni metod integracije ili dezintegracije EU, *Pravna riječ*, 39/2014, str. 541-560; J. Čeranić, Mehanizam bliže saradnje – od Ugovora iz Amsterdama do Ugovora iz Lisabona, *Pravni život*, 12/2010, str. 501-517.

uspostavljanja unitarne patentne zaštite predstavlja povredu Osnivačkih ugovora po više osnova.<sup>2</sup>

Uprkos ovim tužbama, Evropska unija bila je rešena da nastavi rad na uspostavljanju jedinstvenog sistema zaštite pronalazaka. Da bi Evropski parlament i Savet mogli da pristupe glasanju o tzv. patentnom zakonodavnom paketu bilo je neophodno da se opšti pravozastupnik ESP izjasni povodom dve pomenute tužbe. Opšti pravozastupnik je u decembru 2012. godine izneo Mišljenje da bi ESP trebalo da odbije tužbe i time dao "zeleno svetlo" Parlamentu i Savetu da pristupe glasanju. Dana 11. decembra 2012. usvojen je tzv. patentni zakonodavni paket koji se sastoji od tri komponente: Uredbe o sprovođenju bliže saradnje u oblasti uspostavljanja unitarne patentne zaštite (UUPZ),<sup>3</sup> Uredbe o sprovođenju bliže saradnje u oblasti uspostavljanja unitarne patentne zaštite koja se tiče prevođenja (UUPZP),<sup>4</sup> i Sporazuma o jedinstvenom patentnom sudu (SJPS).<sup>5</sup>

Uredbe su objavljene 31. decembra 2012. u Službenom listu EU, a stupile su na snagu 20. januara 2013. Predviđeno je da će početi da se primenjuju od 1. januara 2014. ili od datuma stupanja na snagu SJPS, u zavisnosti od toga koji od ta dva datuma nastupi kasnije. SJPS potpisan je 19. februara 2013. i predviđeno je da će stupiti na snagu kada ga ratifikuje trinaest država članica koje učestvuju u bližoj saradnji, uključujući Nemačku, Francusku i Ujedinjeno Kraljevstvo. Postupak ratifikacije sporazuma je i dalje u toku.

Evropski sud pravde je, kao što se i očekivalo, imajući u vidu Mišljenje opšteg pravozastupnika, odbio tužbe Španije i Italije u presudi od 16. aprila 2013.

---

<sup>2</sup> Vid. J. Čeranić, Zakonitost bliže saradnje u oblasti unitarnog patenta – slučaj Španija i Italija protiv Saveta, *Pravna riječ*, 37/2013, str. 111-126.

<sup>3</sup> Uredba (EU) br. 1257/2012 od 17. decembra 2012. o sprovođenju bliže saradnje u oblasti uspostavljanja unitarne patentne zaštite, 2012, *Službeni list EU*, 2012, br. L 361 (dalje: UUPZ).

<sup>4</sup> Uredba (EU) br. 1260/2012 od 17. decembra 2012. o sprovođenju bliže saradnje u oblasti uspostavljanja unitarne patentne zaštite koja se tiče prevođenja, 2012, *Službeni list EU*, br. L 361 (dalje: UUPZP).

<sup>5</sup> Sporazum o Jedinstvenom patentnom sudu, dokument dostupan na adresi: <http://www.unified-patent-court.org/images/documents/upc-agreement.pdf>, 11. maj 2016.

Međutim, pitanje sudbine unitarne patentne zaštite još jednom se našlo pred ESP. Naime, u martu 2013. godine, Kraljevina Španija podnela je dve nove tužbe, ovoga puta protiv već usvojenih uredbi o unitarnoj patentnoj zaštiti, jednu kojom se osporava Uredba o unitarnoj patentnoj zaštiti i drugu kojom se osporava Uredba o unitarnoj patentnoj zaštiti koja se tiče prevođenja. Dve godine kasnije, ESP je u presudama od 5. maja 2015. odbio obe tužbe, i na taj način otvorio vrata konačnom početku primene sistema unitarne patentne zaštite.

Rad je posvećen predmetu br. C-147/13 Kraljevina Španija protiv Saveta koji se odnosi na Uredbu o uspostavljanju unitarne patentne zaštite koja se tiče prevođenja. Najpre je razmotren režim prevođenja patentnih spisa unitarnog patenta predviđen pomenutom Uredbom. Nakon toga je predstavljena sama tužba Kraljevine Španije koja počiva na pet argumenata. Naposletku je detaljno analizirana presuda ESP.

## 2. Režim prevođenja patentnih spisa unitarnog patenta

U skladu sa članom 118, stav 2 Ugovora o funkcionisanju EU (UFEU),<sup>6</sup> režim prevođenja patentnih spisa unitarnog patenta definisan je u okviru posebnog pravnog instrumenta. Iako je režim prevođenja bio "kamen spoticanja" ili preciznije rečeno "jabuka razdora" prilikom svih ranijih pokušaja da se uspostavi jedinstven sistem zaštite pronalazaka na teritoriji država članica EU, odredbe predviđene Uredbom o sprovođenju bliže saradnje u oblasti uspostavljanja unitarne patentne zaštite koja se tiče prevođenja veoma su jednostavne i jasne.<sup>7</sup>

Osnovna odredba koja se tiče režima prevođenja patentnih spisa unitarnog patenta sadrži direktno upućivanje na odredbu člana 14 Konvencije o izdavanju evropskih patenata (KEP). U skladu sa ovim članom, spisi evropskog patenta objavljuju se na jeziku postupka i sadrže prevod patentnih zahteva na druga dva službena jezika Evropskog zavoda za patente (EZP).<sup>8</sup> Dakle, Uredba predviđa da

---

<sup>6</sup> Čl. 118, st. 2 UFEU: "Savet, odlučujući u skladu sa posebnim zakonodavnim postupkom, utvrđuje uredbama jezičke režime na evropskom nivou. Savet odlučuje jednoglasno, posle konsultovanja sa Evropskim parlamentom."

<sup>7</sup> Vid. J. Čeranić, Režim prevođenja unitarnog patenta: problemi, prioriteti, perspektive, *Pravna riječ*, 39/2014, 671-686.

<sup>8</sup> Čl. 14, st. 6 Konvencije o izdavanju evropskih patenata (dalje: KEP).



ukoliko je evropski patent sa unitarnim dejstvom objavljen u skladu sa članom 14, stavom 6 KEP-a, dalja prevođenja nisu potrebna.<sup>9</sup> Ovo upućivanje na član 14 KEP-a ne predstavlja problem jer je u fazi objavljivanja unitarni patent još klasični evropski patent. Dalje, Uredba utvrđuje da se zahtevi za unitarno dejstvo (kao što je navedeno i u Uredbi)<sup>10</sup> podnose na jeziku postupka.<sup>11</sup>

Uredba o sprovođenju bliže saradnje u oblasti uspostavljanja unitarne patentne zaštite koja se tiče prevođenja predviđa pravila prevođenja uzimajući u obzir činjenicu da su, u poređenju sa ukupnim brojem postojećih patenata, sporovi dosta retki i tiču se samo komercijalno vrednih patenata.<sup>12</sup> Stoga Uredba predviđa da u slučaju spora zbog povrede evropskog patenta sa unitarnim dejstvom, nosilac patenta na zahtev tuženog obezbeđuje kompletan prevod evropskog patenta sa unitarnim dejstvom na službeni jezik bilo države članice u kojoj je došlo do povrede, bilo države članice u kojoj tuženi ima prebivalište.<sup>13</sup>

Prilikom spora u vezi sa evropskim patentom sa unitarnim dejstvom, na zahtev nadležnog suda za takve sporove u državi članici koja učestvuje u bližoj saradnji, nosilac patenta obezbeđuje kompletan prevod patenta na jezik koji se koristi u postupcima pred tim sudom.<sup>14</sup>

Prema UUPZP-u u oba slučaja nosilac patenta je taj koji snosi sve troškove prevođenja.<sup>15</sup>

U slučaju spora koji sadrži zahtev za naknadu štete, pre nego što dobije prevod, sud pred kojim se vodi spor ocenjuje i uzima u obzir (posebno kada je tuženi srednje ili malo preduzeće, fizičko lice ili neprofitna organizacija, univerzitet ili

---

<sup>9</sup> Čl. 3, st. 1 UUPZP.

<sup>10</sup> Čl. 9, st. 1 tač. g) UUPZ.

<sup>11</sup> Čl. 3, st. 2 UUPZP.

<sup>12</sup> H. Ullrich, Harmonizing Patent Law: The Untamable Union Patent, *Max Planck Institute for Intellectual Property and Competition Law Research Paper Series*, 12-03, str. 12 (fn. 35).

<sup>13</sup> Čl. 4, st. 1 UUPZP.

<sup>14</sup> Čl. 4, st. 2 UUPZP.

<sup>15</sup> Čl. 4, st. 3 UUPZP.

državna istraživačka organizacija) da li je tuženi znao ili je imao razumnog osnova da zna da je on povredio evropski patent sa unitarnim dejstvom.<sup>16</sup>

Odredbe u vezi s naknadom troškova prevođenja sadržane su u Uredbi o sprovođenju bliže saradnje u oblasti uspostavljanja unitarne patentne zaštite koja se tiče prevođenja. S obzirom na to što je KEP-om predviđeno da evropski patentni zahtevi mogu biti podneti na bilo kom jeziku u skladu sa članom 14, stav 2 KEP-a,<sup>17</sup> države članice koje učestvuju u bližoj saradnji, u skladu sa odredbama Uredbe o sprovođenju bliže saradnje u oblasti uspostavljanja unitarne patentne zaštite,<sup>18</sup> ovlašćuju Evropski zavod za patente da odlučuje o zahtevima za povraćaj svih troškova prevođenja u punom iznosu za podnosiocima koji su podneli patentne zahteve Evropskom zavodu za patente na jednom od zvaničnih jezika Unije, koji nije zvanični jezik EZP-a.<sup>19</sup>

### 3. Tužba Kraljevine Španije

Kraljevina Španija je 22. marta 2013. podnela dve nove tužbe, jednu protiv Uredbe o sprovođenju bliže saradnje u oblasti uspostavljanja unitarne patentne zaštite i drugu protiv Uredbe o sprovođenju bliže saradnje u oblasti uspostavljanja unitarne patentne zaštite koja se tiče prevođenja. Ovog puta Republika Italija nije joj se pridružila.

Kada je reč o tužbi protiv Uredbe o sprovođenju bliže saradnje u oblasti uspostavljanja unitarne patentne zaštite koja se tiče prevođenja. Kraljevina Španija zahteva od Suda da: poništi pobijanu uredbu; alternativno poništi članove 4 i 5, član 6, stav 2 i član 7, stav 2 pomenute uredbe; i naloži Savetu da snosi troškove. S druge strane, Savet, zahteva od Suda da: odbije tužbu; i naloži

---

<sup>16</sup> Čl. 4, st. 4 UUPZP.

<sup>17</sup> Čl. 142, st. 2 KEP-a: "Evropska prijava patenta mora biti podneta na jednom od službenih jezika ili, ako je podneta na nekom drugom jeziku, mora biti prevedena na jedan od službenih jezika, u skladu sa Pravilnikom o sprovođenju. Sve vreme dok traje postupak pred Evropskim zavodom za patente, ovaj prevod može biti usaglašavan sa tekstom podnete prijave. Ako se zahtevani prevod ne podnese u propisanom roku, prijava će se smatrati povučenom."

<sup>18</sup> Čl. 9 UUPZ.

<sup>19</sup> Čl. 5, st. 1 UUPZP.

Kraljevini Španiji da snosi troškove. U prilog tužbi Kraljevina Španija ističe pet argumenata koji se odnose na:

1. povredu načela nediskriminacije u pogledu upotrebe jezika;
2. povredu načela iz presude Meroni/Visoka vlast zbog prenošenja na EZP administrativnih poslova u vezi sa evropskim patentom sa unitarnim dejstvom;
3. nepostojanje pravne osnove;
4. povredu načela pravne sigurnosti; i
5. povredu načela autonomije prava EU.

#### **4. Presuda Evropskog suda pravde u predmetu br. C-147/13**

Najpre je opšti pravozastupnik Evropskog suda pravde, 18. novembra 2014, izložio Mišljenje u kome zastupa stav da ESP treba da odbije obe tužbe. U skladu sa time, Evropski sud pravde doneo je 5. maja 2015. presudu kojom se odbijaju obe tužbe Kraljevine Španije, detaljno obrazloživši zašto je odbačen svaki od argumenata.<sup>20</sup>

##### **4.1. Povreda načela nediskriminacije u pogledu upotrebe jezika**

Kraljevina Španija tvrdi da je Savet odobrenjem pobijane uredbe povredio načelo nediskriminacije iz člana 2 UEU. Uredbom o sprovođenju bliže saradnje u oblasti uspostavljanja unitarne patentne zaštite koja se tiče prevođenja za evropski patent sa unitarnim dejstvom ustanovljen je jezički režim kojim se ugrožavaju pravna lica čiji jezik nije jedan od službenih jezika EZP-a. Takvim režimom stvara se nejednakost u postupanju prema građanima i preduzećima EU koji raspolažu sredstvima pomoću kojih mogu, s određenim stepenom stručnog znanja, da razumeju spise sastavljene na tim jezicima, i prema onima koji ne raspolažu tim sredstvima, te ih moraju prevoditi o svom trošku. Svako ograničenje korišćenja svih službenih jezika EU mora da bude opravdano, uz poštovanje načela proporcionalnosti.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> ESP, *Kingdom of Spain v. Council*, predmet br. C-147/13, 5. maj 2015.

<sup>21</sup> *Ibid.*, tač. 22.

Kao prvo, nije zagarantovan pristup prevodima spisa kojima se dodeljuju prava EU. Spisi evropskog patenta sa unitarnim dejstvom objavljuju se na jeziku postupka i uključuju prevode patentnih zahteva na preostala dva službena jezika EZP-a, bez mogućnosti drugih prevoda, što predstavlja diskriminaciju i čime se povređuje načelo pravne sigurnosti. Pobijana uredba ne precizira ni na kojem se jeziku priznaje evropski patent sa unitarnim dejstvom, kao ni da li se to priznanje objavljuje. Činjenica da je jezički režim evropskog patenta sa unitarnim dejstvom zasnovan na režimu EZP-a nije garancija njegove usklađenosti sa pravom EU.

Kao drugo, pobijana uredba nije proporcionalna i opravdana razlozima opšteg interesa. 1) Nije predviđeno stavljanje na raspolaganje makar prevoda patentnih zahteva, što uzrokuje pravnu nesigurnost i može imati negativne posledice po konkurenciju u okviru jedinstvenog tržišta. 2) Evropski patent sa unitarnim dejstvom je pravo intelektualne svojine koje je ključno za jedinstveno tržište. 3) Tom uredbom ne predviđaju se odredbe o prelaznim pravilima kako bi se obezbedilo odgovarajuće poznavanje patenta. U tom pogledu ni razvoj automatskog prevođenja, niti obaveza podnošenja celovitog predloga u slučaju spora nisu dovoljne mere.

Stoga bi, prema mišljenju Kraljevine Španije, uvođenje izuzetka od načela jednakosti službenih jezika EU trebalo da bude opravdano drugim kriterijumima, a ne onim ekonomske prirode, pomenutim u tačkama 5 i 6 pobijane uredbe.

Savet na ove navode odgovara da, kao prvo, iz Ugovora nije moguće izvesti zaključak da bi prema svim službenim jezicima EU u svim okolnostima trebalo postupati na jednak način, što je uostalom i potvrđeno članom 118, stavom 2 UFEU. Taj član ne bi imao smisla ukoliko bi postojao samo jedan mogući jezički režim koji bi uključivao sve službene jezike Evropske unije.

Kao drugo, prema sistemu koji se trenutno primenjuje, svako fizičko ili pravno lice može podneti zahtev za evropski patent na bilo kom jeziku, pod uslovom da u roku od dva meseca podnese prevod na jedan od tri službena jezika EZP-a, koji postaje jezik postupka, dok se patentni zahtevi posle toga objavljuju na preostala dva službena jezika EZP-a. Zbog toga se prijava prevodi i objavljuje na španskom jeziku, samo ako je zatraženo priznanje patenta u Kraljevini Španiji.

Kao treće, posledice neobjavlivanja na španskom jeziku ograničenog su dometa. 1) Pobijanom uredbom predviđen je sistem naknade troškova. 2) Patentima uglavom upravljaju advokatske kancelarije specijalizovane za patente, koje poznaju i druge jezike EU. 3) Uticaj na pristup naučnim informacijama na španskom jeziku je ograničen. 4) Trenutno se samo neznatni deo patentnih

prijava prevodi na španski jezik. 5) Uredbom o sprovođenju bliže saradnje u oblasti stvaranja unitarne patentne zaštite predviđeno je uvođenje visokokvalitetnog sistema automatskog prevođenja na sve jezike EU. 6) Članom 4 UUPZP-a određeno je ograničenje moguće odgovornosti malih i srednjih preduzeća, fizičkih lica, neprofitnih organizacija, univerziteta i državnih istraživačkih organizacija.

Kao četvrto, cilj ograničenja broja jezika koji se upotrebljavaju u okviru unitarne patentne zaštite je legitiman jer se zasniva na razumnim troškovima istog.

Evropski sud pravde istakao je da iz sudske prakse proizlazi da se pozivanje na upotrebu jezika u Evropskoj uniji u Ugovorima ne može smatrati opštim pravnim načelom EU na osnovu kojeg sve što može uticati na interese građana Unije mora biti, u svim okolnostima, sastavljeno na njihovim nacionalnim jezicima.

U ovom slučaju nesporno je da je pobijanom uredbom uspostavljeno nejednako postupanje sa službenim jezicima EU. Naime, član 3, st. 1 UUPZP-a, kojim se utvrđuje režim prevođenja, poziva se na objavljivanje patentnih spisa u skladu sa članom 14, st. 6 KEP-a. Na osnovu te odredbe i odredbe člana 14, st. 1 KEP-a, spisi u vezi sa evropskim patentom objavljuju se na jeziku postupka, koji mora biti jedan od službenih jezika EZP-a (francuski, engleski ili nemački) i sadrže prevod patentnih zahteva na preostala dva službena jezika EZP-a. Ako su ispunjeni uslovi propisani tim odredbama KEP-a, za priznanje unitarnog dejstva evropskog patenta o kome je reč ne traži se nijedan drugi prevod.

Ukoliko je moguće pozivati se na legitimni cilj opšteg interesa i dokazati njegovo postojanje, trebalo bi imati na umu da nejednako postupanje pri upotrebi jezika mora, između ostalog, da bude u skladu sa načelom proporcionalnosti, odnosno mora biti prikladno za ostvarenje cilja o kojem je reč, a da se pritom ne prekorači ono što je nužno za postizanje tog cilja.

Kada je, kao prvo, reč o cilju koji Savet nastoji da postigne, iz tačke 16 preambule pobijane uredbe sledi da je njen cilj stvaranje jedinstvenog i jednostavnog režima prevođenja evropskog patenta sa unitarnim dejstvom. Tačke 4 i 5 pojašnjavaju da bi, u skladu sa odlukom o bližoj saradnji, režim prevođenja za evropski patent sa unitarnim dejstvom trebalo da bude jednostavan i isplativ. Osim toga, režim prevođenja trebalo bi da obezbedi pravnu sigurnost i podstiče pronalazaštvo (posebno u korist malih i srednjih preduzeća), tako što će pristup evropskom patentu sa unitarnim dejstvom i celokupnom patentnom sistemu biti lakši, jeftiniji i pravno sigurniji. Iz navedenog proističe da je cilj pobijane uredbe da

omogući pristup zaštiti koju patent pruža, posebno malim i srednjim preduzećima.<sup>22</sup>

Legitimnost takvog cilja ne može se osporiti. Jedan od izbora koji ima pronalazač u trenutku kada nastoji da zaštiti svoj pronalazak priznanjem patenta jeste onaj koji se odnosi na teritorijalni opseg željene zaštite. On o tome odlučuje na osnovu opšte ocene prednosti i nedostataka svake od mogućnosti, koja obuhvata, između ostalog, složene ekonomske procene poslovnih interesa za zaštitu u različitim državama u odnosu na ukupan iznos troškova u vezi s priznanjem patenta u tim državama, uključujući i troškove prevođenja.

Međutim, sistem zaštite evropskog patenta predviđen KEP-om je složen i podrazumeva veoma visoke troškove za podnosioca prijave koji želi da zaštiti svoj pronalazak priznanjem patenta u svim državama članicama. Složenost i troškovi, posledica su obaveze nosioca evropskog patenta kojeg je priznao EZP da u svakoj državi članici u kojoj želi zaštitu za svoj patent podnese prevod potonjeg na njen službeni jezik. Ovakav postupak predstavlja prepreku patentnoj zaštiti u EU.

Dalje, ESP ističe da sasvim izvesno propisi KEP-a imaju negativne posledice po pronalazaštvo i konkurentnost preduzeća EU, posebno malih i srednjih preduzeća, koja bez složenih i skupih postupaka ne mogu razvijati nove tehnologije zaštićene patentima koji pokrivaju celokupnu teritoriju Unije. Upravo zahvaljujući jezičkom režimu koji uspostavlja pobijana uredba, pristup evropskom patentu sa unitarnim dejstvom i patentnom pravosuđu je lakši, jeftiniji i pravno sigurniji.<sup>23</sup>

Kao drugo, potrebno je proveriti da li je sistem uspostavljen pobijanom uredbom prikladan za postizanje legitimnog cilja, tj. da li omogućava pristup patentnoj zaštiti.

U tom pogledu trebalo bi imati na umu da je cilj pobijane uredbe da ustanovi režim prevođenja evropskih patenata kojima je, na osnovu UUPZ-a, dodeljeno unitarno dejstvo. Budući da EZP odlučuje o priznanju evropskih patenata,

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, tač. 34.

<sup>23</sup> ESP, predmet br. C-147/13, tač. 35-37.

pobijana uredba zasniva se na režimu prevođenja EZP-a, u okviru kog je predviđena upotreba francuskog, engleskog i nemačkog jezika. Pritom, pomenuta uredba ne predviđa prevod spisa evropskog patenta ili bar njegovih zahteva na službeni jezik svake države u kojoj će važiti evropski patent sa unitarnim dejstvom, kao što je to slučaj sa evropskim patentnom. Shodno tome, režim uspostavljen ovom uredbom zaista omogućava pristup patentnoj zaštiti uz smanjenje troškova u vezi sa zahtevima za prevođenje.<sup>24</sup>

Kao treće, trebalo bi proveriti da li režim uspostavljen pobijanom uredbom prevazilazi ono što je potrebno za ostvarenje legitimnog cilja koji treba postići.

U tom pogledu ESP je u presudi Kik/OHIM iz 2001. godine<sup>25</sup> istakao da je potrebno očuvati ravnotežu, s jedne strane između interesa privrednih subjekata i interesa Zajednice kad je reč o troškovima postupka, i s druge strane, između interesa podnosioca prijave za priznanje prava intelektualne svojine i interesa drugih privrednih subjekata, kad je reč o pristupu prevodima spisa kojima se dodeljuju prava, ili o postupcima koji uključuju više privrednih subjekata.

1) Kada je reč o očuvanju ravnoteže između interesa privrednih subjekata i interesa Zajednice u pogledu troškova postupka priznanja unitarnog dejstva evropskog patenta, trebalo bi istaći da, iako EU drži do očuvanja višejezičnosti (čija je važnost naglašena u članu 3, st. 3, tač. 4 UEU i članu 22 Povelje o osnovnim pravima EU),<sup>26</sup> visoki troškovi u vezi s priznanjem evropskog patenta koji obuhvata teritoriju svih država članica predstavljaju prepreku patentnoj zaštiti u EU. Zato je neophodno da u režimu prevođenja evropskog patenta sa unitarnim dejstvom postoji balans, tj. ravnoteža između troškova i dejstva (učinkovitosti).<sup>27</sup>

2) Trebalo bi naglasiti da je Savet predvideo uspostavljanje više mehanizama kako bi se obezbedila potrebna ravnoteža između interesa podnosioca prijave za evropski patent sa unitarnim dejstvom i interesa drugih privrednih subjekata,

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, tač. 38–39.

<sup>25</sup> ESP, *Kik v. OHIM*, predmet br. C-361/01, 9. septembar 2003.

<sup>26</sup> Čl. 22. Povelje o osnovnim pravima EU: "Unija poštuje kulturnu, religioznu i jezičku različitost."

<sup>27</sup> ESP, predmet br. C-147/13, tač. 42.

kada je reč o pristupu prevodima spisa kojima se dodeljuju prava ili postupcima koji uključuju više privrednih subjekata.

Kako bi se, pre svega, omogućio pristup evropskom patentu sa unitarnim dejstvom, a posebno kako bi se podnosiocima prijave omogućilo da svoje prijave podnose EZP-u na bilo kom jeziku EU, članom 5 pobijane uredbe predviđen je sistem naknade troškova prevođenja do određene granice za one podnosiocima prijave (posebno mala i srednja preduzeća) koji prijavu patenta podnesu EZP-u na službenom jeziku EU koji nije jedan od službenih jezika EZP-a.

Da bi se smanjile nepogodnosti za privredne subjekte koji ne raspolažu sredstvima pomoću kojih mogu, s određenim stepenom stručnog znanja, da razumeju spise sastavljene na nemačkom, engleskom ili francuskom jeziku, Savet predviđa, članom 6 pobijane uredbe prelazni period od maksimalno dvanaest godina, dok sistem visokokvalitetnog automatskog prevođenja na sve službene jezike EU ne postane dostupan. Tokom tog prelaznog perioda svaki zahtev za unitarno dejstvo mora da bude praćen prevodom celokupnog spisa na engleski jezik, ako je jezik postupka nemački ili francuski, odnosno prevodom celokupnog spisa na druga dva službena jezika EU, ako je jezik postupka engleski.

Naposletku, kako bi se zaštitili privredni subjekti koji ne raspolažu sredstvima pomoću kojih, s određenim stepenom stručnog znanja, mogu razumeti jedan od službenih jezika EZP-a, Savet predviđa, u članu 4 pobijane uredbe, odredbe koje se primenjuju u slučaju spora. Na osnovu ovih odredaba, kada su takvi subjekti osumnjičeni za povredu patenta, omogućeno im je da dobiju, pod uslovima predviđenim tim članom, celokupan prevod evropskog patenta sa unitarnim dejstvom. A u slučaju spora u vezi sa zahtevom za naknadu štete, sud koji vodi spor procenjuje i vodi računa o dobroj veri navodnog učinioca povrede.

Imajući na umu te elemente, može se zaključiti da pobijana uredba uspostavlja potrebnu ravnotežu između različitih interesa, te ne prevazilazi ono što je potrebno za ostvarenje legitimnog cilja koji treba da se postigne. S tim u vezi, odluka Saveta da u okviru uspostavljanja režima prevođenja evropskog patenta sa unitarnim dejstvom različito postupaju sa službenim jezicima EU,



ograničavajući se na nemački, engleski i francuski, prikladna je i proporcionalna legitimnom cilju koji treba postići tom uredbom.<sup>28</sup>

Prema tome, prvi argument se odbacuje.<sup>29</sup>

#### **4.2. Povreda načela uspostavljenih presudom Meroni/Visoka vlast**

Obrazloženje Kraljevine Španije u vezi s drugim argumentom je da je Savet prenošenjem na EZP ovlašćenja za upravljanje sistemom naknade troškova prevođenja i objavljivanja prevoda u okviru prelaznog perioda (član 5 i član 6, st. 2 pobijane uredbe) povredio načela uspostavljena presudom Meroni/Visoka vlast, a potvrđena presudama Romano i Tralli/BCE.

Kao prvo, ni preambula UUPZ-a niti preambula pobijane uredbe (UUPZP-a) ne sadrže objektivno opravdanje za ovo prenošenje ovlašćenja.

Kao drugo, iz presude Meroni/Visoka vlast proizilazi da se prenošenje ovlašćenja može odnositi samo na jasno određena ovlašćenja za sprovođenje u odnosu na koja nema prostora za diskreciono odlučivanje. Vršenje ovih ovlašćenja podleže rigoroznom nadzoru u pogledu objektivnih kriterijuma koje je odredilo telo koje prenosi ovlašćenja. Kraljevina Španija ističe da u ovom predmetu to nije slučaj.<sup>30</sup>

1) Članom 5 pobijane uredbe upravljanje sistemom naknade povereno je EZP-u, koji ima diskreciono ovlašćenje da odlučuje o pravu na naknadu troškova koje taj sistem predviđa. Dalje, na osnovu člana 9, st. 3 UUPZ-a države članice obavezne su da obezbede efikasnu pravnu zaštitu protiv odluka koje EZP donese prilikom izvršavanja zadataka iz stava 1 te odredbe. Ta je nadležnost članom 32, st. 1, tač. (i) SJPS-a poverena isključivo Jedinstvenom patentnom sudu. Međutim, EZP uživa imunitet u vezi sa sudskom nadležnošću i izvršenjem, te akti EZP-a ne podležu nikakvom sudskom nadzoru.

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, tač. 43–47.

<sup>29</sup> *Ibid.*, tač. 48.

<sup>30</sup> *Ibid.*, tač. 50–51.

2) Obaveza objavljivanja prevoda, predviđena članom 6, st. 2 pobijane uredbe, predstavlja delatnost u vezi s kojom ne postoji nikakvo diskreciono ovlašćenje. Ona, međutim, ne podleže nikakvom sudskom nadzoru.<sup>31</sup>

Savet ističe da Kraljevina Španija ne osporava činjenicu da je upravljanje sistemom naknade i objavljivanje prevoda u nadležnosti država članica koje učestvuju u bližoj saradnji, koje deluju posredstvom EZP-a. Sprovođenje prava EU u nadležnosti je, pre svega, država članica i, za obaveze koje se odnose na sistem naknade i objavljivanje prevoda, nisu potrebni uniformni uslovi za sprovođenje u smislu člana 291, st. 2 UFEU. Načela uspostavljena presudama Meroni/Visoka vlast, Romano i Tralli/BCE nisu relevantna. U svakom slučaju, ta načela nisu povređena.<sup>32</sup>

Evropski sud za patente ističe da iz podnesaka Kraljevine Španije proizlazi da nisu ispunjeni uslovi koji omogućavaju prenošenje ovlašćenja koje je Savet navodno izvršio u članu 5 i članu 6, st. 2 pobijane uredbe, što predstavlja povredu načela uspostavljenih presudom Meroni/Visoka vlast.

U tom pogledu trebalo bi naglasiti da se članom 5 i članom 6, st. 2 pobijane uredbe države članice koje učestvuju u bližoj saradnji pozivaju, u skladu sa članom 9 UUPZ-a, da obaveze predviđene tim članovima povere EZP-u, u smislu člana 143 KEP-a.

Kako proizlazi iz člana 1, st. 2 UUPZ, ta uredba predstavlja poseban sporazum u smislu člana 142 KEP-a, i shodno tome na taj se sporazum primenjuju odredbe IX dela Konvencije koji se odnosi na posebne sporazume (članovi 142-149). U skladu sa članovima 143 i 145 KEP-a, grupa država ugovornica može na osnovu odredbi IX dela KEP-a poveriti određene obaveze EZP-u.

Da bi se sprovele pomenute odredbe, članom 9, st. 1, tač. (d) i (f) UUPZ-a određeno je da države članice koje učestvuju u bližoj saradnji prenose na EZP zadatke u vezi s objavljivanjem prevoda iz člana 6 pobijane uredbe tokom prelaznog perioda iz tog člana, i u vezi sa upravljanjem sistemom naknade troškova prevođenja utvrđenih pobijanom uredbom.

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, tač. 52-53.

<sup>32</sup> *Ibid.*, tač. 54.

Sud zaključuje da je dodeljivanje određenih zadataka EZP-u zapravo posledica sklapanja posebnih sporazuma između država članica EU koje učestvuju u bližoj saradnji, kao ugovornih strana KEP-a, u smislu člana 142 Konvencije.

Budući da, suprotno argumentima Kraljevine Španije, Savet nije preneo ovlašćenja za sprovođenje koja mu pripadaju na osnovu prava EU ni na države članice koje učestvuju u bližoj saradnji, ni na EZP, ne mogu se primeniti načela koja je ESP uspostavio u presudi Meroni/Visoka vlast.

Iz navedenog proističe da se odbacuje i drugi argument.<sup>33</sup>

#### 4.3. Nepostojanje pravnog osnova za član 4 UUPZP-a

U okviru trećeg tužbenog razloga, Kraljevina Španija tvrdi da je pravna osnova za unošenje člana 4 u pobijanu uredbu pogrešna jer se ta odredba ne odnosi na jezički režim evropskih prava intelektualne svojine, u skladu sa članom 118, st. 2 UFEU, već obuhvata određene procesne garancije u okviru sudskog postupka, koje se ne mogu zasnivati na toj odredbi UFEU.<sup>34</sup>

Savet tvrdi da se pobijanom uredbom zaista uspostavlja jezički režim, budući da se njome utvrđuju prevodi koji se traže nakon priznanja i registracije unitarnog dejstva evropskog patenta sa unitarnim dejstvom. Tako je članom 3, st. 1 te uredbe uspostavljen jezički režim evropskog patenta sa unitarnim dejstvom, precizirajući da, kada je reč o situaciji nakon registracije unitarnog dejstva, ne treba zahtevati dodatne prevode kada je spis evropskog patenta sa unitarnim dejstvom objavljen u skladu sa odredbama KEP-a. Član 4 UUPZP-a popunjava pravnu prazninu pošto jezički režim EZP-a ne predviđa pravila u slučaju spora. Dalje, budući da pravom EU nisu usklađeni procesni propisi država članica, potrebno je obezbediti da navodni počinitelj povrede (tuženi) uvek ima pravo da dobije celokupan prevod evropskog patenta sa unitarnim dejstvom o kojem je reč.

Evropski sud pravde, prilikom ocene ovog argumenta, rezonuje na sledeći način: u skladu sa ustaljenom sudskom praksom, izbor pravne osnove za jedan akt EU

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, tač. 56–64.

<sup>34</sup> *Ibid.*, tač. 65.

mora se zasnivati na objektivnim elementima koji podležu sudskom nadzoru, među kojima su i cilj i sadržaj tog akta.

U ovom slučaju, kada je reč o cilju pobijane uredbe, trebalo bi naglasiti da se, u skladu sa naslovom i članom 1 te uredbe, njome sprovodi bliža saradnja u oblasti uspostavljanja unitarne patentne zaštite u vezi sa režimom prevođenja. Kao što proističe iz tačke 16 preambule pobijane uredbe, njen cilj je uspostavljanje jedinstvenog i jednostavnog režima prevođenja patentnih spisa evropskog patenta sa unitarnim dejstvom.

Kada je reč o sadržaju pobijane uredbe, trebalo bi naglasiti da je članom 3, st. 1 te uredbe predviđeno da, ne dovodeći u pitanje odredbe koje se odnose na prevode u slučaju spora i prelazne odredbe, ne bi trebalo zahtevati dodatne prevode kada je spis evropskog patenta sa unitarnim dejstvom objavljen u skladu sa članom 14, st. 4 KEP-a. U skladu s tom odredbom KEP-a, spisi evropskih patenata objavljuju se na jeziku postupka i sadrže prevod patentnih zahteva na preostala dva službena jezika EZP-a.

Iz prethodnih razmatranja proizlazi da se pobijanom uredbom, u skladu sa članom 118, st. 2 UFEU, uspostavlja jezički režim za evropski patent sa unitarnim dejstvom određen upućivanjem na član 14, st. 6 KEP-a.

U tom pogledu trebalo bi naglasiti da član 118, st. 2 UFEU ne isključuje mogućnost da se prilikom određivanja jezičkog režima za evropska prava intelektualne svojine uputi na jezički režim organizacije zadužene za priznanje prava intelektualne svojine, kojem će se priznati unitarno dejstvo. Takođe je irelevantno što se pobijanom uredbom ne uređuje iscrpno jezički režim koji se primenjuje na evropski patent sa unitarnim dejstvom. Naime, članom 118, st. 2 UFEU ne zahteva se da Savet uskladi sve aspekte jezičkog režima prava intelektualne svojine uspostavljene na osnovu tog člana.

Kada je reč o članu 4 pobijane uredbe, trebalo bi utvrditi da li se taj član neposredno odnosi na jezički režim evropskog patenta sa unitarnim dejstvom, s obzirom na to da se njime određuju posebna pravila u vezi s prevođenjem evropskog patenta sa unitarnim dejstvom u specifičnom kontekstu postojanja spora. Budući da je jezički režim evropskog patenta sa unitarnim dejstvom predmet svih odredbi pobijane uredbe, a posebno onih iz članova 3, 4 i 6, koji uređuju različite situacije, član 4 te uredbe, ne može se odvojiti od ostalih odredbi te uredbe.

S obzirom na prethodna razmatranja, argument Kraljevine Španije prema kojem član 118, st. 2 UFEU ne može da bude pravna osnova pobijane uredbe trebalo bi odbaciti.

Prema tome, i ovaj argument se odbacuje.<sup>35</sup>

#### 4.4. Povreda načela pravne sigurnosti

Kraljevina Španija tvrdi da je Savet povredio načelo pravne sigurnosti. Pre svega zbog toga što se spisi evropskog patenta sa unitarnim dejstvom objavljuju samo na jeziku postupka, a ne i na ostalim službenim jezicima EZP-a, pobijanom uredbom ograničene su mogućnosti informisanja privrednih subjekata. Zatim, ta uredba ne precizira aranžmane koji se odnose na jezik ili uopšte priznanje evropskog patenta sa unitarnim dejstvom. U pogledu upravljanja sistemom naknada, uredba ne navodi ni gornju granicu troškova koji se nadoknađuju, niti način njenog određivanja. Štaviše, odredbe člana 4 pomenute uredbe nisu dovoljne da bi se neutralizovao nedostatak informacija u vezi sa evropskim patentom sa unitarnim dejstvom. Prevod evropskog patenta sa unitarnim dejstvom podnesen u slučaju spora nema pravno dejstvo i tom se odredbom ne predviđaju konkretne posledice u slučaju kada je učinilac povrede postupao u dobroj veri. Na kraju, sistem automatskog prevođenja nije postojao u trenutku donošenja pobijane uredbe, tako da nema garancija da će uspešno funkcionisati u oblasti u kojoj je tačnost prevoda od presudne važnosti.<sup>36</sup>

Savet ocenjuje da argumenti Kraljevine Španije povređuju načela indirektnog (posrednog) upravljanja i supsidijarnosti na kojima počiva pravo EU. Pobijana uredba ostavlja državama članicama da konkretno urede pitanja kao što su sistem naknade ili automatskog prevođenja. Načelo pravne sigurnosti ne zahteva da sva pravila budu do najsitnijih detalja utvrđena u osnovnoj uredbi, jer određena pravila mogu utvrditi i države članice ili se mogu odrediti aktima o sprovođenju. Osim toga, članom 4, st. 4 pobijane uredbe određeni su bitni elementi i kriterijumi na osnovu kojih će ih primenjivati nacionalni sudovi.

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, tač. 68–75.

<sup>36</sup> *Ibid.*, tač. 76.

Evropski sud pravde u obrazloženju presude navodi da, u skladu sa ustaljenom sudskom praksom, načelo pravne sigurnosti zahteva da su pravna pravila jasna, precizna i da im je dejstvo predvidivo kako bi zainteresovana lica mogla da se orijentišu u situacijama i pravnim odnosima uređenim u okviru pravnog poretka EU.

Kao prvo, argumentacijom Kraljevine Španije prema kojoj su pobijanom uredbom ograničene mogućnosti informisanja privrednih subjekata, zapravo se osporava jezički režim uspostavljen pomenutom uredbom jer njime nije predviđen prevod evropskog patenta sa unitarnim dejstvom na sve službene jezike EU. Međutim, to obrazloženje već je odbačeno u okviru prvog argumenta koji Kraljevina Španija navodi u prilog tužbe.<sup>37</sup>

Kao drugo, kada je reč o argumentu prema kojem pobijanom uredbom nisu predviđeni aranžmani u vezi s jezikom ili dodelom unitarnog dejstva, relevantne odredbe te uredbe, zajedno sa onima iz UUPZ-a, isključuju postojanje bilo kakve povrede načela pravne sigurnosti.

Naime, članom 3, st. 2 pobijane uredbe određeno je da se zahtev za unitarno dejstvo iz člana 9 UUPZ-a podnosi na jeziku postupka. U vezi s tim, jezik postupka je članom 2, tač. (b) pobijane uredbe definisan kao jezik postupka koji se upotrebljava u postupku pred Evropskim zavodom za patente, kako je određeno u članu 14, st. 3 KEP-a.

U skladu sa članom 3, stav 1 UUPZ-a, unitarno dejstvo mora biti upisano u Registar unitarne patentne zaštite, koji u skladu sa članom 2, tač. (e) predstavlja deo Registra evropskog patenta koji vodi EZP. U skladu sa članom 14, st. 8 KEP-a, upisi u Registar evropskog patenta se objavljuju na tri službena jezika EZP-a.<sup>38</sup>

Treće, kad je reč o navodnom nepostojanju gornje granice troškova ili načina određivanja te granice, dovoljno je utvrditi da (kao što je naveo opšti pravozastupnik u tačkama 110 i 111 Mišljenja), u skladu sa članom 9, st. 2 UUPZ-a, države ugovornice KEP-a obezbeđuju upravljanje i nadzor nad aktivnostima u vezi sa zadacima iz člana 9, st. 1 te uredbe i u tu svrhu uspostavljaju Uži odbor

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, tač. 80.

<sup>38</sup> *Ibid.*, tač. 81-83.

Upravnog saveta Evropske patentne organizacije u smislu člana 145 KEP-a. Stoga je odluka o gornjoj granici troškova ili o načinu određivanja te granice u nadležnosti država članica učesnica u okviru užeg odbora. U tom pogledu, dakle, ne može se utvrditi postojanje povrede načela pravne sigurnosti.

Kao četvrto, činjenica da pravno dejstvo proizvodi samo patent na jeziku na kojem je priznat, a ne prevod koji se, na osnovu člana 4 pobijane uredbe, mora podneti u slučaju spora, ne stvara nikakvu pravnu nesigurnost jer privredni subjekti o kojima je reč mogu sa sigurnošću znati koji je jezik verodostojan kako bi ocenili opseg zaštite koju pruža evropski patent sa unitarnim dejstvom.

Kao peto, nepostojanje naznake konkretnih posledica u slučaju u kojem je navodni počinitelj povrede postupao u dobroj veri takođe nije povreda načela pravne sigurnosti. Upravo suprotno, kao što proističe iz tačke 9 preambule, to omogućava nadležnom sudu da oceni okolnosti svakog pojedinačnog slučaja pri čemu, između ostalog, vodi računa o tome da li je navodni počinitelj povrede malo ili srednje preduzeće koje deluje samo na lokalnom nivou i uzima u obzir jezik postupka pred EZP-om, tokom prelaznog perioda, i prevode podnete zajedno sa zahtevom za unitarno dejstvo.

Kao šesto, kad je reč o argumentaciji Kraljevine Španije o nepostojanju garancija za dobro funkcionisanje sistema automatskog prevođenja koji nije bio dostupan u trenutku donošenja pobijane uredbe, trebalo bi istaći da je ono što se zapravo dovodi u pitanje upravo odabir zakonodavca EU da odredi prelazni period od dvanaest godina za uspostavljanje jednog dela jezičkog režima koji se odnosi na automatsko prevođenje prijava patenta i spisa na sve službene jezike EU. Tačno je da ne postoji garancija dobrog funkcionisanja pomenutog sistema, koji će postati dostupan na kraju prelaznog perioda, ali to nije dovoljno za poništenje pobijane uredbe zbog povrede načela pravne sigurnosti, budući da se takva garancija ne može pružiti. Stoga se argumentacija Kraljevine Španije odbacuje kao bespredmetna.

U tim okolnostima ne može se utvrditi postojanje nikakve povrede načela pravne sigurnosti.

Dakle, i četvrti argument se odbacuje.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, tač. 84–89.

#### 4.5. Povreda načela autonomije prava EU

Kraljevina Španija tvrdi da je član 7 pobijane uredbe protivan načelu autonomije prava EU zato što pravi razliku između stupanja na snagu i primene pomenute uredbe. Pritom se, kao datum od kojeg se Uredba primenjuje, određuje 1. januar 2014, uz naznaku da će se taj datum pomeriti ako Sporazum o Jedinstvenom patentnom sudu ne stupi na snagu u skladu sa članom 89, st. 1 Sporazuma. U ovom slučaju ugovornim stranama SJPS-a (koji predstavlja akt međunarodnog prava) dato je ovlašćenje da same odrede datum od kojeg će se primenjivati odredbe prava EU i kada će, shodno tome, nadležnosti Unije biti izvršene. Kraljevina Španija dodaje da su primeri iz zakonodavne prakse koje je Savet naveo irelevantni.<sup>40</sup>

Savet tvrdi da iz tačaka preambule UUPZ-a proizlazi da je, kako bi osigurao pravilno funkcionisanje evropskog patenta sa unitarnim dejstvom, doslednost sudske prakse i pravnu sigurnost i isplativost za nosioce patenata, zakonodavac EU odabrao da poveže evropski patent sa unitarnim dejstvom sa delovanjem posebnog sudskog tela koje bi trebalo da bude uspostavljeno pre priznanja prvog evropskog patenta sa unitarnim dejstvom. U tom pogledu ne postoji nikakva pravna prepreka uspostavljanju veze između evropskog patenta sa unitarnim dejstvom i Jedinstvenog patentnog suda, što je i obrazloženo u tačkama 24 i 25 preambule UUPZ-a. U zakonodavnoj praksi postoje primeri uspostavljanja veze između primenljivosti akata EU i nekih događaja koji nisu neposredno u vezi s tim aktom.

Što se tiče ocene Suda, on ističe da je članom 7, st. 2 pobijane uredbe određeno da se ona primenjuje od 1. januara 2014. ili od dana stupanja na snagu Sporazuma o Jedinstvenom patentnom sudu, u zavisnosti od toga koji datum nastupi kasnije.

U skladu sa sudskom praksom, neposredna primena uredbe, predviđena članom 288, st. 2 UFEU, zahteva da za njeno stupanje na snagu i primenu u korist ili na štetu pravnih subjekata, nije potreban nikakav propis kojim se ona unosi u nacionalno pravo, osim ako ta uredba ostavlja državama članicama da same donose zakonodavne i druge pravne, upravne i finansijske mere potrebne za primenu njenih odredbi.

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, tač. 90.



Takav je slučaj u ovom predmetu, s obzirom na to da je sam zakonodavac EU, u cilju primene odredaba pobijane uredbe, prepustio državama članicama da donose određene mere unutar pravnog okvira koji utvrđuje KEP i da osnuju Jedinstveni patentni sud koji je, kao što je navedeno u tačkama 24 i 25 preambule pomenute uredbe, ključan za obezbeđenje pravilnog funkcionisanja tog patenta, doslednosti sudske prakse i pravne sigurnosti i isplativosti za nosioce patenata.

Iz prethodnih razmatranja sledi da peti argument treba odbaciti.<sup>41</sup>

U svetlu svega navedenog, Sud je odlučio da tužbu u celosti odbije, kao i alternativni zahtev Kraljevine Španije za delimično poništenje pobijane uredbe.<sup>42</sup>

Dakle, i ova tužba se odbija, a Kraljevina Španija će snositi sopstvene troškove i troškove Saveta EU.

### 5. Umesto zaključka

Sve u svemu, Evropski sud pravde je u presudama od 5. maja 2015. odbio tužbe koje je podnela Kraljevina Španija, i protiv Uredbe o uspostavljanju unitarne patentne zaštite i protiv Uredbe o uspostavljanju unitarne patentne zaštite koja se tiče režima prevođenja. Ovakva odluka Evropskog suda pravde može se tumačiti kao, s jedne strane, svojevrsni odgovor svima onima koji se protive uspostavljanju sistema zaštite pronalazaka u EU unitarnim patentom, a s druge strane, "vetar u leđa" onima koji se zalažu za novi sistem u smislu da inteziviraju rad na ratifikaciji Sporazuma o jedinstvenom patentnom sudu kako bi unitarna patentna zaštita što pre počela da se primenjuje u Evropskoj uniji.

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, tač. 93–96.

<sup>42</sup> *Ibid.*, tač. 97.

Jelena Čeranić, Ph.D.\*

**Judgment of the European Court of Justice in Case Kingdom of Spain v Council - Translation Arrangements Applicable to the Unitary Patent**

**Summary**

The paper deals with the judgment of the European Court of Justice in Case Kingdom of Spain v Council from 5 May 2015. The efforts on establishing the unified system of patent protection in Europe had begun just after the creation of the European Communities, but it was only in December 2012 when the unitary patent package was finally adopted. It consisted of three components: Regulation implementing enhanced cooperation in the area of the creation of the unitary patent protection, Regulation implementing enhanced cooperation in the area of the creation of the unitary patent protection with regard to the applicable translation arrangements and Agreement on a Unified Patent Court. Two Regulations entered into force in January 2013 and its implementation will started when the Agreement comes into force. In the meantime, the Kingdom of Spain brought two actions against these regulations. The focus of this article is on the second one against the Regulation on the unitary patent protection with regard to the applicable translation arrangements. After introductory notes with regard to efforts on establishing unitary patent protection, the first part of the article is devoted to the translation arrangements provided by the Regulation. The second part is dedicated to the action which relies on five pleas in law. The judgment of European Court of Justice, by which the action was dismissed in its entirety, is presented in the third part of the article.

**Keywords:** unitary patent, translation arrangements, European Union, European Court of Justice, regulation.

---

\* Assistant professor at the Faculty of Law University of Banja Luka; Research associate at the Institute of Comparative Law in Belgrade.

Milena Petrović\*

UDK UDK 342.52(4-672EU)

str. 115-132.

## MEĐUNARODNE PLATNE USLUGE U SVETLU NOVE SRPSKE REGULATIVE

### Apstrakt

*U nameri da nacionalni platni sistem prilagodi novim digitalnim trendovima, ali i modelima i pravilima koji se primenjuju u EU, Srbija je donela Zakon o platnim uslugama čija je primena otpočela oktobra 2015. godine. Novim zakonom su uređeni uslovi i način pružanja platnih usluga, elektronski novac, platni sistem i nadzor nad primenom odredaba ovog zakona. Zakon je u najvećoj meri usklađen sa evropskim zakonodavstvom u ovoj oblasti koga prevashodno čine Direktiva 2007/64/EZ o platnim uslugama na unutrašnjem tržištu i Direktiva 2009/110/EZ o osnivanju, obavljanju delatnosti i bonitetnom nadzoru poslovanja institucija za elektronski novac.*

*Nova rešenja uvedena Zakonom su donela značajne promene u oblasti platnog prometa, kako domaćeg, tako i međunarodnog. Po prvi put su sistemski uređene sve vrste platnih usluga, uključujući i one iz domena elektronskog i internet bankarstva, otvoreno je tržište za nove pružaoce platnih usluga (platne institucije i institucije elektronskog novca), detaljno su razrađena posebna pravila u vezi sa informisanjem korisnika platnih usluga, a sve u cilju*

---

\* Vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu.

*podizanja nivoa pravne sigurnosti, povećanja konkurencije u oblasti pružanja platnih usluga, kao i unapređenja zaštite prava korisnika platnih usluga.*

*Autor u ovom radu razmatra najpre polje primene Zakona, a zatim i dve najznačajnije novine njime uvedene - platne institucije i institucije elektronskog novca.*

**Ključne reči:** platna usluga, platna institucija, elektronski novac, institucije elektronskog novca

### 1. Uvodna razmatranja

Nove informacione i komunikacione tehnologije su uvele značajne inovacije u sektoru platnog prometa. Pojava interneta, elektronskog novca kao i "pametnih" telefona, omogućila je razvoj čitave lepeze novih usluga i instrumenata plaćanja koji su omogućili brže i jednostavnije poslovanje uz utrošak manje novca i vremena. Zbog očiglednih prednosti tih novih sredstava i načina plaćanja, poslovni svet i potrošači su poslednjih godina u velikoj meri promenili svoje navike povezane sa platnim prometom. Sve više su počeli da se udaljuju od tradicionalnih načina trgovanja i sve više da se približavaju digitalnom poslovanju.

U nameri da nacionalni platni sistem prilagodi novim digitalnim trendovima, ali i modelima i pravilima koji se primenjuju u EU, Srbija je 18. decembra 2014. godine usvojila Zakon o platnim uslugama<sup>1</sup> (u daljem tekstu ZPU), a njegova primena je otpočela 1. oktobra 2015. godine, kada su prestale da važe odredbe Zakona o platnom prometu koji je do tada regulisao ovu oblast.<sup>2</sup> Novim zakonom su uređeni uslovi i način pružanja platnih usluga, elektronski novac, platni sistem i nadzor nad primenom odredaba ovog zakona, i to na način koji je u najvećoj meri usklađen sa evropskim zakonodavstvom u ovoj oblasti, a koga prevashodno čine Direktiva 2007/64/EZ Evropskog Parlamenta i Saveta od 13.

---

<sup>1</sup> Zakon o platnim uslugama, "Službeni glasnik RS", br. 139/2014.

<sup>2</sup> Zakon o platnom prometu, "Službeni list SRJ", br. 3/02 i 5/03 i "Službeni glasnik RS", br.43/04, 62/06, 111/09-dr.zakon i 31/11. Danom početka primene Zakona o platnim uslugama prestale su da važe odredbe Zakona o platnom prometu, osim odredaba čl.2. čl.47. do 49. čl.50, st. 1. t. 6. i st. 2. i 3. člana 51. st. 1. t. 18) i 19) i st. 2 i člana 57. st. 3 tog zakona.

novembra 2007. o platnim uslugama na unutrašnjem tržištu,<sup>3</sup> kao i Direktiva 2009/110/EZ Evropskog Parlamenta i Saveta o osnivanju, obavljanju delatnosti i bonitetnom nadzoru poslovanja institucija za elektronski novac.<sup>4</sup>

Na predstavljanju Zakona u februaru 2015. godine, Narodna banka Srbije (u daljem tekstu NBS), kao njegov predlagač, istakla je čitav niz ciljeva koji se njegovim donošenjem žele postići. U tom smislu, navedeni su: uspostavljanje sveobuhvatnog pravnog okvira za pružanje platnih usluga, povećanje konkurencije u ovoj oblasti uvođenjem novih pružalaca platnih usluga, stvaranje uslova za unapređenje e-trgovine, uspostavljanje pravnog okvira za nadzor nad platnim sistemima, uređenje konačnosti poravnjanja u bitnom platnom sistemu, uvođenje instituta elektronskog novca i uređenje njegovog izdavanja, kao i proširenje nadležnosti NBS u domenu nadzora. U odnosu na prethodni, novi Zakon je značajno unapredio i modernizovao postojeći platni sistem, budući da su po prvi put omogućene i uređene sve vrste platnih usluga, uključujući i one najsavremenije koje se obavljaju elektronskim novcem.

---

<sup>3</sup> Directive 2007/64/EC of the European Parliament and of the Council on payment services in the internal market amending Directives 97/7/EC, 2002/65/EC, 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 97/5/EC of 13 November 2007, OJ L 319/1. Ovom direktivom su izmenjene i dopunjene direktive 97/7/EZ, 2002/65/EZ, 2005/60/EZ i 2006/48/EZ, dok je direktiva 97/5/EZ ukinuta.

<sup>4</sup> Directive 2009/110/EC of the European Parliament and of the Council on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions amending Directives 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 2000/46/EC of 16 September 2009, OJ L 267/7. Ovom direktivom su izmenjene direktive 2005/60/EZ i 2006/48/EZ, dok je direktiva 2000/46EZ stavljena van snage. Treba napomenuti da je u periodu od usvajanja do početka primene srpskog Zakona o platnom prometu, u Evropskoj Uniji usvojena revidirana Direktiva o platnim uslugama čija je primena otpočela u oktobru 2015. godine (Directive (EU) 2015/2366 of the European Parliament and of the Council on payment services in the internal market, amending Directives 2002/65/EC, 2009/110/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010, and repealing Directive 2007/64/EC, OJL L 337/35. Nova Direktiva ima šire polje primene od svoje prethodnice, budući da su se zbog tehnološkog razvoja na tržištu pojavile nove vrste platnih usluga, posebno u području internetskog plaćanja, pa su se naročito razvile i postale značajne usluge iniciranja plaćanja u području e-trgovine, kao i usluge pružanja informacija o računu. Treba očekivati da će i u novom srpskom ZPU doći do izmena i dopuna u istom smislu.

Za uspostavljanje sveobuhvatnog regulatornog okvira u oblasti pružanja platnih usluga bilo je neophodno doneti novi zakon o platnim uslugama, ali i izmeniti i dopuniti postojeći Zakon o deviznom poslovanju i Zakon o zaštiti korisnika finansijskih usluga. Potreba za ovim je bila očigledna, budući da se sva tri zakona u velikoj meri odnose na isti predmet, pa su sva pravila u njima morala biti međusobno usklađena kako bi se osigurala delotvorna primena, kako svakog od njih, tako i svih skupa kao celine.

Nova rešenja uvedena Zakonom su donela značajne promene u oblasti platnog prometa, kako domaćeg, tako i međunarodnog. Po prvi put su sistemski uređene sve vrste platnih usluga, uključujući i one iz domena elektronskog i internet bankarstva, otvoreno je tržište za nove pružaoce platnih usluga - platne institucije i institucije elektronskog novca, detaljno su razrađena posebna pravila u vezi sa informisanjem korisnika platnih usluga, kako u predugovornoj fazi, tako i tokom realizacije ugovora, a sve u cilju podizanja nivoa pravne sigurnosti, povećanja konkurencije u oblasti pružanja platnih usluga, kao i unapređenja zaštite prava korisnika platnih usluga.

Autor u ovom radu razmatra najpre polje primene Zakona, a zatim i dve najznačajnije novine njime uvedene - platne institucije i institucije elektronskog novca.

## **2. Polje primene ZPU**

### **2.1. Sadržajno polje primene**

U sadržajnom smislu ZPU se generalno primenjuje na platne usluge. Kako se navodi u čl.4. Zakona, pod njima se podrazumavaju: 1) usluge koje omogućavaju uplatu gotovog novca na platni račun, kao i sve usluge koje su potrebne za otvaranje, vođenje i gašenje tog računa; 2) usluge koje omogućavaju isplatu gotovog novca s platnog računa, kao i sve usluge koje su potrebne za otvaranje, vođenje i gašenje tog računa; 3) usluge prenosa novčanih sredstava s platnog računa, odnosno na platni račun, i to: a) transferom odobrenja, b) direktnim zaduženjem, uključujući jednokratno zaduženje, c) korišćenjem platne kartice ili sličnog sredstva; 4) usluge izvršavanja platnih transakcija kod kojih su novčana sredstva obezbeđena kreditom odobrenim korisniku platnih usluga i to: a) transferom odobrenja, b) direktnim zaduženjem, uključujući jednokratno zaduženje, c) korišćenjem platne kartice ili sličnog sredstva; 5) usluge izdavanja platnih instrumenata i/ili prihvatanja ovih instrumenata; 6) usluge izvršavanja novčane doznake bez otvaranja platnog računa za platioca ili primaoca plaćanja

isključivo radi stavljanja tih sredstava na raspolaganje primaocu plaćanja; 7) usluge izvršavanja platne transakcije za koju platilac daje saglasnost upotrebom telekomunikacionog, digitalnog ili informaciono-tehnološkog uređaja i plaćanje se vrši operatoru telekomunikacione, digitalne ili informaciono-tehnološke mreže, koji deluje samo kao posrednik između korisnika platnih usluga i prodavca proizvoda ili pružaoca usluga.<sup>5</sup> Ova odredba u potpunosti odgovara definiciji platne usluge utvrđene Direktivom o platnim uslugama iz 2007. koja je navedene u njenom Prilogu. Međutim, revidirana Direktiva o platnim uslugama iz 2015. godine je proširila polje primene, pa je pod svoje okrilje uvela još dve vrste platnih usluga: "usluge iniciranja plaćanja" (tačka 7. Priloga 1. Direktivi) i "usluge pružanja informacija o računu" (tačka 8. Priloga 1. Direktivi).<sup>6</sup>

Konkretno, ZPU se primenjuje na uslove i način obavljanja platnih usluga koji podrazumevaju niz različitih aktivnosti. U tom smislu, Zakonom se utvrđuju pravila o tome ko i pod kojim uslovima može obavljati poslove platnog prometa, pod kojim uslovima i na koji način se platne usluge mogu izvršavati, utvrđuju se pravila o platnim računima, tajnosti i zaštiti podataka o platnim uslugama, platnim institucijama, elektronskom novcu, platnim sistemima, nadzoru nad obavljanjem platnih institucija, kao i kaznene mere za povredu odredaba Zakona.

Odredbom čl.3. ZPU, iz polja primene isključeno je 16 taksativno nabrojanih platnih transakcija među kojima su transakcije koje se izvršavaju isključivo u gotovom novcu neposredno između platioca i primaoca plaćanja, manjački poslovi, platne transakcije zasnovane na pismenim ispravama kao što su ček,

---

<sup>5</sup> Ova odredba u potpunosti odgovara definiciji platne usluge iz tačke 3. člana 4. Direktive o platnim uslugama iz 2007. godine koja je sadržana u prilogu Direktive.

<sup>6</sup> Prema definicijama datim u čl.4(15) i (16) Direktive II, pod uslugama iniciranja ili započinjanja plaćanja podrazumeva se iniciranje naloga za plaćanje na zahtev korisnika platnih usluga u odnosu na račun za plaćanje koji vodi drugi pružalac platnih usluga, dok se pod uslugama pružanja informacija o računu, podrazumeva internetska usluga kojom se pružaju konsolidovane informacije o jednom ili više računa za plaćanje koje korisnik platnih usluga ima ili kod drugog pružaoca platnih usluga ili kod više pružalaca platnih usluga.<sup>6</sup> Pravno regulisanje novih platnih usluga učinjeno je sa ciljem pružanja primerene zaštite potrošačima u vezi sa podacima o njihovom plaćanju i računu, kao i pravne sigurnosti u pogledu statusa lica koja pružaju usluge informacija o računu.

vaučer, poštanska uputnica, platne transakcije između pružalaca platnih usluga itd.

Generalno posmatrano, ako zakon sadrži odredbu o polju svoje primene, onda je standard da se u okviru te odredbe prvo navede pozitivna lista, odnosno, da se navedu odnosi na koje se taj zakon primenjuje, a zatim se navodi negativna lista koja podrazumeva one odnose koji su isključeni iz primene tog zakona. Ovakva odredba je deo uobičajenog redosleda (predmet, definicije i polje primene) posebno u zakonima EU i to nije slučajno budući da doprinosi preglednosti samog zakona, ali i većem stepenu sigurnosti u tumačenju njegovih odredaba. S obzirom da se naš ZPU u potpunosti oslanja na rešenja uspostavljena direktivama EU, opravdano je očekivanje da iz već navedenih razloga sadrži punu, a ne polovičnu odredbu kojom određuje polje svoje primene.

Odredbe ZPU se primenjuju ne samo na domaće, već i na međunarodne platne transakcije,<sup>7</sup> a one se razlikuju prevashodno po mestu poslovanja pružalaca platnih usluga. Tako se pod domaćom platnom transakcijom, prema definiciji sadržanoj u čl.2.t.22. ZPU, podrazumeva platna transakcija kod koje pružaoci platnih usluga platioca i primaoca plaćanja tu uslugu pružaju na teritoriji Srbije. U samoj definiciji se ne pominje valuta u kojoj se može vršiti plaćanje, što znači da u tom smislu nema ograničenja, te da je dopušteno plaćanje u svim valutama. Da je ovakav način razmišljanja opravdan, potvrđuje čl.8.st.2. ZPU u kome se izričito navodi da se domaćom platnom transakcijom smatra i ona koja se vrši u valuti trećih država. Iz navedene dve odredbe proizilazi da se domaća platna transakcija može izvršavati kako u dinarima, tako i u valuti trećih država, pri čemu se u drugom slučaju plaćanje mora izvršiti u skladu sa ograničenjima koja su utvrđena propisima o deviznom poslovanju, na šta ukazuje čl. 64. st.1. ZPU. Međunarodnom platnom transakcijom se označava platna transakcija kod koje jedan pružalac platnih usluga pruža ovu uslugu na teritoriji Srbije, a drugi na teritoriji treće države, kao i transakcija kod koje isti pružalac platnih usluga tu uslugu za jednog korisnika pruža na teritoriji Srbije, a za istog ili drugog korisnika platnih usluga na teritoriji treće države.<sup>8</sup> Ni u ovoj definiciji se ne pominje valuta plaćanja, već se u čl.8. st.2. ZPU navodi da to mogu biti i dinari i

---

<sup>7</sup> Čl. 8. ZPU.

<sup>8</sup> Čl. 2. t. 23. ZPU.



valuta trećih zemalja. Do dana pristupanja R. Srbije Evropskoj Uniji, međunarodnom platnom transakcijom u smislu ovog zakona se označava i ona domaća platna transakcija koja se izvršava između rezidenata i nerezidenata ili između nerezidenata, koja se izvršava u dinarima.<sup>9</sup>

Na izvršenja međunarodnih platnih transakcija, kao i platnih transakcija u valuti trećih država primenjuju se odredbe propisa kojima se uređuje devizno poslovanje.<sup>10</sup> Na pitanja koja nisu uređena navedenim propisima, primeniće se odredbe glave III (izvršavanje platnih transakcija) ZPU.<sup>11</sup>

## 2.2. Vremensko polje primene

Po uobičajenom standardu, pravila utvrđena ZPU se primenjuju na izvršavanje onih platnih transakcija koje su inicirane od dana početka primene ovog zakona, dok se na platne transakcije koje su inicirane pre početka primene ovog zakona, primenjuju pravila Zakona o platnom prometu. Izuzetno od ovoga, na platne transakcije koje se iniciraju na osnovu ovlašćenja koje dužnik daje svojoj banci i svom poveriocu, a koja su izdata u skladu sa Zakonom o platnom prometu do početka primene ovog zakona, primenjuju se odredbe Zakona o platnom prometu.<sup>12</sup>

Jedan deo pravila ZPU ima odloženu primenu. Naime, u Delu šestom Zakona (čl.192-213) utvrđena su pravila koja će se primenjivati tek posle pristupanja R Srbije Evropskoj Uniji, a odnose se na domaće i prekogranične platne transakcije koje se izvršavaju u evrima ili drugoj valuti države članice. Pod prekograničnim platnim transakcijama, u smislu Zakona, podrazumevaju se one platne transakcije kod kojih jedan pružalac platnih usluga pruža ovu uslugu na teritoriji Srbije, a drugi pružalac platnih usluga na teritoriji druge države članice, kao i platne transakcije kod kojih isti pružalac platnih usluga tu uslugu za jednog

---

<sup>9</sup> Čl. 223. ZPU.

<sup>10</sup> Čl. 64. st. 1. ZPU.

<sup>11</sup> Čl. 64. st. 2. ZPU.

<sup>12</sup> Vidi čl. 222. ZPU.

korisnika pruža na teritoriji Srbije, a za istog ili drugog korisnika na teritoriji druge države članice.<sup>13</sup>

### 3. Novi pružaoci platnih usluga

Prateći zahteve savremenog finansijskog poslovanja, Zakon o platnim uslugama je proširio listu institucija koje mogu obavljati poslove platnog prometa. Tako danas pored banaka, Narodne banke Srbije, javnog poštanskog operatera i Uprave za trezor, ove poslove u Srbiji mogu obavljati još i platne institucije i institucije elektronskog novca. Osim navedenih pružalaca platnih usluga, ove poslove u Srbiji ne može obavljati niko drugi.<sup>14</sup>

Otvaranje tržišta uvođenjem dve nove kategorije pružaoca platnih usluga predstavlja jednu od najznačajnijih novina koje je doneo Zakon. Glavni ciljevi ovoga su da se poveća konkurencija i da se uvedu savremeni platni servisi (elektronski novac) na tržištu platnih usluga, što očekivano treba da doprinese unapređenju kvaliteta platnih usluga i sniženju cena tih usluga za korisnike.

U daljem tekstu će biti reči o platnim institucijama i institucijama elektronskog novca, kao novim kategorijama pružalaca platnih usluga, budući da su one jedna od najznačajnijih novina uvedena Zakonom.

#### 3.1. Platne institucije

Platnom institucijom u smislu Zakona, smatra se pravno lice sa sedištem u R Srbiji koje ima dozvolu Narodne banke Srbije za pružanje platnih usluga (čl.2(36) Zakona). Detaljnim odredbama glave VI Zakona (čl.76-106), uređena su statusna pitanja platnih institucija, kao i način njihovog poslovanja.

U skladu sa Zakonom, platna institucija može biti isključivo privredno društvo (u smislu zakona kojim se uređuju privredna društva) koje je dobilo dozvolu Narodne banke Srbije da kao platna institucija pruža platne usluge.<sup>15</sup> Davanje dozvole za pružanje platnih usluga uređeno je odredbama čl.82. ZPU, kao i

---

<sup>13</sup> Vidi čl. 193. ZPU.

<sup>14</sup> Vidi čl. 10. st. 1. i 2. ZPU.

<sup>15</sup> Vidi čl. 76. i čl. 78. st. 1. Zakona.

Odluke NBS o sprovođenju odredaba Zakona o platnim uslugama koje se odnose na davanje dozvola i saglasnosti NBS, kojima je eksplicitno određena dokumentacija i dokazi koje privredno društvo koje namerava da pruža platne usluge treba, uz zahtev, da podnese NBS.<sup>16</sup> U zavisnosti od vrste platne usluge koju namerava da obavlja, platna institucija mora obezbediti početni kapital u iznosu od 20.000,00 EUR do 125.000,00 EUR. U slučaju najnižeg osnovnog kapitala, platna institucija je ovlašćena da pruža samo usluge izvršavanja novčane doznake (čl.4.st.1.t.6.ZPU), dok najviši osnovni kapital omogućava platnim institucijama da pružaju sve usluge predviđene čl.4.st.1.t.1. do 5. Zakona, uključujući poslove održavanja platnog računa, prenos sredstava na platni račun, izdavanje ili sticanje platnih instrumenata itd.<sup>17</sup> Pored platnih usluga, platna institucija može obavljati i operativne i pomoćne poslove neposredno povezane s pružanjem platnih usluga, kao što su obezbeđivanje izvršenja platne transakcije, čuvanje i obrada podataka, zamena valuta i davanje kredita iz čl.95. Zakona, zatim poslove upravljanja platnim sistemom, kao i druge poslovne aktivnosti koje nisu povezane s pružanjem platnih usluga.<sup>18</sup> Uz ispunjenje Zakonom predviđenih uslova, platna institucija može pružati platne usluge i preko ogranka, zastupnika kao i poveravanjem pojedinih operativnih poslova drugom licu, pri čemu ona odgovara za zakonitost njihovog poslovanja (čl.101.st.1. i 2. ZPU). Takođe, Zakonom je predviđena i mogućnost poslovanja hibridnih platnih institucija, odnosno privrednih društava koja pored pružanja platnih usluga obavljaju i druge poslovne aktivnosti koje nisu povezane s pružanjem platnih usluga (čl.79. ZPU). Ova vrsta platnih institucija je dužna da poslove koji nisu povezani s pružanjem platnih usluga obavlja na način koji ne ugrožava stabilnost i sigurnost dela poslovanja koji se odnosi na platne usluge, niti otežava vršenje nadzora nad platnom institucijom u skladu sa ovim zakonom. U praksi sve ovo znači da na primer, menjačnica, supermarket ili bilo koje drugo postojeće ili novoformirano privredno društvo, koje dobije dozvolu NBS za pružanje odgovarajućih platnih usluga, može da izvršava platne transakcije uplate

---

<sup>16</sup> Odluka o sprovođenju odredaba Zakona o platnim uslugama koje se odnose na davanje dozvola i saglasnosti NBS, "Slžbeni glasnik RS", br. 55/2015 i 82/2015.

<sup>17</sup> Vidi čl. 83. ZPU.

<sup>18</sup> Vidi čl. 78. st. 3. ZPU.

troškova komunalnih usluga, da prima i šalje novčane doznake, da izdaje kreditne kartice i dr.

Narodna banka Srbije vodi registar platnih institucija u koji se upisuju podaci o platnim institucijama koje imaju dozvolu za pružanje platnih usluga, zatim o zastupnicima platnih institucija u R Srbiji, kao i ograncima platnih institucija u trećim državama. Ovaj registar je javna knjiga koja se vodi u elektronskom obliku, a podaci iz njega su dostupni na sajtu NBS.<sup>19</sup> Od 1. oktobra 2015. godine, kada je počeo da se primenjuje ZPU, dozvolu za pružanje platnih usluga dobilo je pet privrednih društava i ona su upisana u registar platnih institucija.<sup>20</sup>

Platna institucija koja je registrovana u Srbiji može pružati platne usluge u trećoj državi, ali samo preko ogranka koji predstavlja njen izdvojeni organizacioni deo koji nema svojstvo pravnog lica. Za osnivanje ogranka u trećoj državi, platna institucija mora dobiti saglasnost NBS.<sup>21</sup>

Platne institucije, kao i svi drugi pružaoci platnih usluga, ove poslove obavljaju na osnovu ugovora koje zaključuju sa korisnicima platnih usluga. Ugovorom o platnim uslugama, platna institucija se obavezuje da će korisniku platnih usluga, u skladu sa ovim zakonom, pružiti određene platne usluge, a korisnik platnih usluga se obavezuje da joj, ako je tako ugovoreno, za to plati određenu naknadu (čl.14.st.1.ZPU). Zakonom je predviđeno da se ova vrsta ugovora može zaključiti kao okvirni ugovor o platnim uslugama ili kao ugovor o jednokratnoj platnoj transakciji. Okvirnim ugovorom se uređuje izvršavanje budućih pojedinačnih platnih transakcija, kao i uslovi za otvaranje, vođenje i gašenje platnog računa, ukoliko se on otvara kod platne institucije. Ugovorom o jednokratnoj platnoj transakciji se uređuje izvršenje jedne određene platne transakcije koja nije obuhvaćena okvirnim ugovorom.<sup>22</sup>

Za obe vrste ugovora o platnim uslugama Zakonom su detaljno utvrđeni obavezni elementi koji čine njihovu sadržinu. Veliki broj ovih elemenata se

---

<sup>19</sup> Vidi čl. 105. ZPU.

<sup>20</sup> Detaljniji podaci dostupni na: [http://www.nbs.rs/internet/cirilica/58/registar\\_pi.html](http://www.nbs.rs/internet/cirilica/58/registar_pi.html)

<sup>21</sup> Vidi čl. 104. st. 1. i 2., kao i čl. 101. st. 3. ZPU.

<sup>22</sup> Vidi čl. 15. ZPU.

odnosi na informisanje korisnika platnih usluga. Tako, njima se moraju pružiti jasne i precizne informacije o uslovima koji se odnose na pružanje platnih usluga, rokovima za izvršenje platne transakcije, informacije o naknadama, kamatnim stopama i kursu zamene valuta, informacije o zaštitnim i drugim merama u vezi sa izvršavanjem platnih transakcija, informacije o zaštiti korisnika platnih usluga itd., kao i informacije o odgovornosti pružaoca platnih usluga za neodobrene, neizvršene i nepravilno izvršene platne transakcije. Obaveza pružanja ovih informacija postoji kako u predugovornoj fazi, tako i tokom realizacije ugovora,<sup>23</sup> a ustanovljena je sa ciljem podizanja nivoa zaštite korisnika platnih usuga.

Kod međunarodnih platnih usluga ipak ima nekih izuzetaka od navedenih pravila o informisanju korisnika platnih usluga. Ti izuzeci se odnose na rokove i naknade za izvršenje platne transakcije, pa tako, pružalac platnih usluga u ovim slučajevima nije dužan da korisniku platnih usluga pruži informacije u vezi sa rokom izvršenja platne transakcije od strane pružaoca platnih usluga primaoca plaćanja koje treba da se izvrši u trećoj državi, ako u trenutku zaključenja ugovora ne raspolaže tim informacijama. U tom slučaju, platna institucija u Srbiji je dužna da korisniku platne usluge pruži informaciju o očekivanom vremenu izvršenja platne transakcije (čl.30. st. i 2.ZPU). Takođe, ako je ugovorom o platnim uslugama utvrđeno da platna institucija, kao pružalac platnih usluga, svom korisniku naplaćuje naknadu koju za izvršenje međunarodne platne transakcije naplaćuje drugi pružalac platnih usluga ili posrednik koji učestvuje u izvršenju te platne transakcije, platna institucija je dužna da korisnika obavesti o visini te naknade pre iniciranja platne transakcije ili da ga obavesti o očekivanoj visini ove naknade, ukoliko u tom momentu nema informacije o tačnoj visini te naknade (čl.30.st.3. i 4.ZPU). Navedene odredbe treba shvatiti kao opšte, budući da se na izvršenje međunarodnih platnih transakcija, na osnovu posebnih pravila čl.64.ZPU, primenjuju odredbe propisa kojima se uređuje devizno poslovanje. Samo u slučaju da takvih propisa nema, primenjuju se odredbe ZPU.

### **3.2. Institucije elektronskog novca**

Elektronski novac i institucije elektronskog novca su još jedna izuzetno značajna novina uvedena Zakonom o platnim uslugama, koja bi trebalo da doprinese

---

<sup>23</sup> Vidi čl. 16 - 28. ZPU.

modernizaciji i unapređenju platnog prometa, kako u zemlji, tako i sa inostranstvom.

Zakonom se po prvi put u Srbiji definiše elektronski novac i to kao elektronski (uključujući magnetno) pohranjena novčana vrednost koja čini novčano potraživanje prema izdavaocu tog novca, a izdata je nakon prijema novčanih sredstava radi izvršavanja platnih transakcija i prihvata je fizičko i/ili pravno lice koje nije izdavalac tog novca.<sup>24</sup> Navedenu definiciju Zakon je u potpunosti preuzeo iz Direktive 2009/110/EZ o osnivanju, obavljanju delatnosti i bonitetnom nadzoru poslovanja institucija za elektronski novac (čl.2.t.2 Direktive).

Elektronski novac se najčešće pojavljuje u dva osnovna oblika: kao mrežni (*online*) elektronski novac, koji se evidentira preko servera, pa je dostupan preko interneta ili mobilnog telefona ili kao oblik koji je zasnovan na karticama (*card-based e-money*) i koji se evidentira preko čipa koji je ugrađen u njih (kartica se ne koristi za informaciju o računu, već za autentifikaciju). Elektronski novac je u određenom smislu virtuelan jer predstavlja informaciju o novčanoj vrednosti koja se može transferisati kroz računarske mreže, ali u osnovi on predstavlja određenu sumu stvarnog novca. On omogućava da fizička i pravna lica brzo i jednostavno, bez odlaska u banku i uz znatno niže troškove, šalju i primaju novac iz zemlje i inostranstva, da obavljaju sve vidove plaćanja i naplate, da koriste posebne vrste kreditnih i platnih kartica koje mogu biti namenjene za određenu vrstu kupovine i koje ne moraju biti vezane za tekući račun. Praktično, elektronski novac u svakodnevnim transakcijama zamenjuje gotovinu i čekove. On olakšava trgovinu i naplatu onih koji posluju preko globalne mreže jer se transakcija obavlja u trenutku.

Elektronski novac u Srbiji mogu izdavati isključivo banke, institucije elektronskog novca, javni poštanski operator, NBS i Uprava za trezor ili drugi organi javne vlasti u R Srbiji.<sup>25</sup> Institucije elektronskog novca, koje su predmet daljih razmatranja, mogu biti isključivo privredna društva u smislu zakona kojim se uređuju privredna društva (čl.114.ZPU). Privredno društvo koje namerava da

---

<sup>24</sup> Vidi čl. 2. t. 13. ZPU.

<sup>25</sup> Vidi čl. 106. ZPU.

izdaje elektronski novac mora dobiti dozvolu NBS za obavljanje ovih poslova. Uz zahtev za davanje dozvole, ono mora dostaviti sva dokumenta koja su taksativno navedena u čl.127. ZPU, ali i obezbediti početni kapital ne manji od 350.000 evra.<sup>26</sup> Radi stabilnog i sigurnog poslovanja i ispunjenja obaveza prema poveriocima, institucije elektronskog novca su dužne da tokom svog poslovanja održavaju kapital koji ni u jednom trenutku ne može biti niži od iznosa početnog kapitala.

Pored izdavanja elektronskog novca, institucije elektronskog novca mogu: 1) pružati platne usluge određene čl.4. Zakona; 2) davati kredite povezane sa platnim uslugama; 3) obavljati operativne i pomoćne poslove neposredno povezane sa izdavanjem elektronskog novca; 4) upravljati platnim sistemom u skladu sa ovim zakonom; kao i 5) obavljati druge poslovne aktivnosti koje nisu povezane sa izdavanjem elektronskog novca.<sup>27</sup>

Međusobni odnosi izdavaoca i lica kome se izdaje elektronski novac (imalac elektronskog novca) uređuju se ugovorom, naročito u vezi sa izdavanjem i otkupom elektronskog novca, kao i svim naknadama koje izdavalac elektronskog novca naplaćuje imaocu elektronskog novca pri izdavanju i otkupu tog novca. Tako, institucija elektronskog novca je dužna da odmah nakon prijema novčanih sredstava izda elektronski novac u visini primljenih novčanih sredstava (čl.109. ZPU), odnosno dužna je da novčana sredstva primljena od imaoca elektronskog novca bez odlaganja zameni za elektronski novac. Ta novčana sredstva se ne smatraju depozitom u smislu zakona kojim se uređuju banke, niti se institucija elektronskog novca može baviti primanjem depozita (čl.132. ZPU). Takođe, Zakonom je predviđena zabrana plaćanja kamate imaocu elektronskog novca, pa izdavaoci elektronskog novca ne mogu plaćati kamatu, niti davati bilo koju drugu imovinsku korist imaocu elektronskog novca zbog držanja ovog novca u određenom vremenskom periodu.<sup>28</sup> Nadalje, izdavaoci elektronskog novca su dužni da, na zahtev imaoca elektronskog novca, bez odlaganja izvrše isplatu ili

---

<sup>26</sup> Vidi čl. 128. ZPU.

<sup>27</sup> Vidi čl. 116. ZPU.

<sup>28</sup> Vidi čl. 110. ZPU.

prenos novčanih sredstava u visini nominalne vrednosti elektronskog novca koji taj imalac poseduje (otkup elektronskog novca).<sup>29</sup>

Institucije elektronskog novca, shodno pravilima o poslovanju platnih institucija, mogu u trećoj državi izdavati elektronski novac i pružati platne usluge, ali samo preko ogranka.<sup>30</sup> Za osnivanje i rad ogranka u trećoj državi, institucija elektronskog novca mora dobiti dozvolu NBS, a na osnovu Zakonom propisane dokumentacije koja se dostavlja uz zahtev za davanje date saglasnosti.<sup>31</sup>

Narodna banka Srbije vodi registar institucija elektronskog novca u koji se upisuju podaci o institucijama elektronskog novca koje imaju dozvolu za izdavanje elektronskog novca, zatim o zastupnicima institucija elektronskog novca u R Srbiji preko kojih ove institucije pružaju platne usluge, kao i ograncima institucija elektronskog novca u trećim državama. Ovaj registar je javna knjiga koja se vodi u elektronskom obliku, a podaci iz njega su dostupni na sajtu NBS.<sup>32</sup> Od 1. oktobra 2015. godine, kada je počeo da se primenjuje ZPU, do zaključenja ovog rada, u registar domaćih institucija elektronskog novca nije upisano nijedno privredno društvo. U registar su upisane institucije elektronskog novca iz trećih država koje posluju u skladu sa Zakonom o deviznom poslovanju.<sup>33</sup>

Elektronske platne transakcije su bile moguće u Srbiji i pre donošenja Zakona o platnim uslugama. Međutim, one su se obavljale samo preko stranih institucija elektronskog novca (najčešće preko *PayPal-a*). Budući da je Zakonom po prvi put stvoren pravni okvir za osnivanje i poslovanje domaćih institucija elektronskog

---

<sup>29</sup> Vidi čl. 112. st. 1. ZPU.

<sup>30</sup> Vidi čl. 135. st. 3. ZPU.

<sup>31</sup> Vidi čl. 135. st. 4. ZPU i odredbu VI i VII (Pružanje platnih usluga i izdavanje elektronskog novca preko ogranka i Dostavljanje propisane dokumentacije i dokaza o plaćenim naknadama) Odluke NBS o sprovođenju odredaba Zakona o platnim uslugama koje se odnose na davanje dozvola i saglasnosti NBS.

<sup>32</sup> Vidi čl. 139. ZPU.

<sup>33</sup> Više o tome videti na: [http://www.nbs.rs/export/sites/default/internet/latinica/58/lista\\_ien\\_trece\\_drzave.pdf](http://www.nbs.rs/export/sites/default/internet/latinica/58/lista_ien_trece_drzave.pdf)



novca, opravdano je očekivati veću konkurenciju na našem finansijskom tržištu, a time i raznovrsnije, kvalitetnije i jeftinije platne usluge.

#### 4. Merodavno pravo

Odnosi između pružaoca i korisnika platnih usluga uređuju se ugovorom o platnim uslugama kojim se pružalac platne usluge obavezuje da korisniku (fizičkom ili pravnom licu) pruži određenu platnu uslugu, a korisnik se obavezuje da za to plati određenu naknadu. Najveći deo ove vrste ugovora je uređen odredbama Zakona o platnom prometu i one su imperativne prirode.

Za razliku od domaćih platnih transakcija na koje se primenjuje Zakon o platnim uslugama, na izvršenje međunarodnih platnih transakcija, u smislu ovog zakona, primenjuju se odredbe propisa kojima se uređuje devizno poslovanje, a u slučajevima kada tih propisa nema, primenjuju se pravila glave III ZPU. Devizni propisi su takođe imperativne prirode (mogu se kvalifikovati kao propisi neposredne primene).<sup>34</sup>

Zbog broja lica koja učestvuju u platnoj transakciji i odgovornosti za njeno pravilno izvršenje, ali i drugih razloga, ugovor o platnim uslugama može biti vrlo kompleksan. Ovo naročito kada su u pitanju međunarodne platne transakcije. Tako na primer, u slučaju kada se platna transakcija obavlja preko banaka, u jednoj državi se nalaze platilac koji inicira platnu transakciju i njegov pružalac platne usluge, a u drugoj državi se nalaze primalac plaćanja i njegov pružalac platnih usluga. Tome treba dodati i korespondentnu banku koja posreduje između banaka kao pružalaca platnih usluga. Prema ZPU, ako je platnu transakciju inicirao platilac, platiočev pružalac platnih usluga odgovara platiocu za njeno pravilno izvršenje do pružaoca platnih usluga primaoca plaćanja.<sup>35</sup> Konkretno, platiočev pružalac platnih usluga je dužan da obezbedi i

---

<sup>34</sup> Vidi čl. 64. st. 1. i 2. ZPU

<sup>35</sup> Vidi čl. 53. st. 1. ZPU. Ova odredba je u potpunosti preuzeta iz Direktive o platnim uslugama iz 2007. Naime, prema čl.75.st.1. Direktive, kada platilac izda nalog za plaćanje, njegov pružalac platnih usluga odgovoran je platiocu za ispravno izvršenje platne transakcije, osim ako dokaže platiocu, i ako je to potrebno, pružaocu platnih usluga primaoca plaćanja da je pružalac platnih usluga primaoca plaćanja primio iznos platne transakcije, u kom slučaju je pružalac platnih usluga primaoca plaćanja odgovoran primaocu plaćanja za ispravno izvršenje platne transakcije.

pruži dokaz (platiocu, a po potrebi i pružaocu platnih usluga primaoca plaćanja) da je račun pružaoca platnih usluga primaoca plaćanja odobren za iznos platne transakcije<sup>36</sup> i od tada prestaje njegova odgovornost prema platiocu za neizvršenje ili nepravilno izvršenu platnu transakciju. Od istog tog momenta pružalac platnih usluga primaoca plaćanja odgovara primaocu plaćanja za neizvršenje ili nepravilno izvršenu platnu transakciju (čl.53.st.3.ZPU). Odgovornost pružalaca platnih usluga prema platiocu i primaocu plaćanja je dakle, podeljena.

Iako su pružaoci platnih usluga, prema svojim nacionalnim pravima, odgovorni korisnicima za neizvršenje ili nepravilno izvršenje platne usluge i u tom smislu obavezni da nadoknade nastalu štetu,<sup>37</sup> korisnik platne usluge može da pretrpi štetu koja prevazilazi obim predviđene naknade. S druge strane, neizvršenje ili nepravilno izvršenje platne usluge je posebno važno pitanje u slučajevima kada se platna transakcija izvršava nekim telekomunikacionim ili digitalnim uređajem, te se plaćanje vrši telekomunikacijskom operatoru ili mrežnom operatoru koji deluje samo kao posrednik između korisnika platnih usluga i dobavljača robe i usluge. U ovim slučajevima, za korisnika platne usluge je izuzetno važno koje će pravo biti merodavno.

Primarno, na osnovu autonomije volje stranaka, merodavno pravo za platne usluge je pravo koje su stranke izabrale. Odredba o izabranom pravu se po pravilu nalazi u opštim uslovima poslovanja pružaoca platnih usluga.<sup>38</sup> Ukoliko

---

<sup>36</sup> Vidi čl. 53.st. 2. u vezi sa čl. 42. st. 1. ZPU.

<sup>37</sup> Prema čl. 53. st. 2. i 4. ZPU, platiočev pružalac platnih usluga koji je odgovoran za neizvršenu ili nepravilno izvršenu platnu transakciju, dužan je da odmah po saznanju izvrši povraćaj iznosa neizvršene ili nepravilno izvršene platne transakcije platiocu, odnosno da platiočev platni račun vrati u stanje u kojem bi bio da do nepravilno izvršene platne transakcije nije ni došlo, osim ako je korisnik platnih usluga zahtevao pravilno izvršenje platne transakcije, kao i da izvrši povraćaj iznosa svih naknada koje mu je naplatio, kao i da izvrši povraćaj, odnosno plati iznos svih kamata na koje taj korisnik ima pravo u vezi sa neizvršenom platnom transakcijom.

<sup>38</sup> Tako, na primer, u Opštim uslovima poslovanja Procredit banke a.d. Beograd, koji se primenjuju u poslovanju sa klijentima fizičkim licima – deo koji reguliše opšte odredbe i platne usluge, pod naslovom "Merodavno pravo i jurisdikcija" (naslov XII) navedeno je: "Ukoliko drugačije nije izričito predviđeno od strane Banke u pisanoj formi, za regulisanje pravnih odnosa između klijenta i Banke merodavni su propisi Republike Srbije. Za uređenje bilo kog odnosa između klijenta i Banke merodavna su i međunarodna pravila i običaji i to do obima do kog su takva

izbor prava nije učinjen, odgovor treba tražiti u subsidijarnim kolizionim normama. Naš Zakon o rešavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja (ZRSZ)<sup>39</sup> ne sadrži posebno koliziono pravilo na osnovu koga bi se odredilo merodavno pravo za ugovor o pružanju platnih usluga, čak ne sadrži ni koliziono pravilo koje bi važilo generalno za ugovore o pružanju usluga. U tom slučaju trebalo bi primeniti čl.20.t.20.ZRSZ, na osnovu koga bi za ovu vrstu posla bilo merodavno pravo mesta gde se u vreme prijema ponude nalazilo prebivalište, odnosno sedište ponudioca. Nacrt Zakona o međunarodnom privatnom pravu<sup>40</sup> je mnogo određeniji u tom smislu jer u čl.146.1.v) propisuje da je za ugovor o pružanju usluga merodavno pravo države u kojoj se nalazi uobičajeno boravište davaoca usluga. Ako se uzme u obzir da je ponudilac kod ugovora o platnim uslugama uglavnom pružalac platne usluge, onda će se primenom oba zakonska rešenja praktično doći do istog rezultata.

Ugovor o platnim uslugama se međutim, može smatrati potrošačkim ugovorom u svim slučajevima kada korisnici platnih usluga imaju status potrošača. U ovom slučaju odgovor na pitanje koje će pravo biti merodavno ne može se naći u ZRSZ s obzirom da ovu vrstu ugovora on uopšte ne reguliše. Nacrt Zakona o međunarodnom privatnom pravu je ispravio nedostatak aktuelnog ZRSZ i odredbama sadržanim u čl.149. detaljno predvideo koje će pravo biti merodavno.

---

pravila i običaji obavezujući za Banku i/ili klijenta ili opšte prihvaćeni od strane međunarodne poslovne zajednice." Dostupno na: [https://www.procreditbank.rs/upload/documents/Cenovnici\\_i\\_OUP/20160422/Oup%20za%20fizicka%20lica%20%20deo%20koji%20regulise%20opste%20odredbe,%20otvaranje,%20vodjenje%20i%20gasenje%20racuna.pdf](https://www.procreditbank.rs/upload/documents/Cenovnici_i_OUP/20160422/Oup%20za%20fizicka%20lica%20%20deo%20koji%20regulise%20opste%20odredbe,%20otvaranje,%20vodjenje%20i%20gasenje%20racuna.pdf)

<sup>39</sup> Zakon o rešavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja, "Službeni list SRJ", br.46/96.

<sup>40</sup> Nacrt Zakona o međunarodnom privatnom pravu je dostupan na sajtu Vlade Republike Srbije.

Milena Petrović, PhD\*<sup>41</sup>

## International Payment Services in the Light of the New Serbian Regulation

### Summary

*In order to adjust its national payment system to new digital trends, as well as to models and rules applicable in the EU the Republic of Serbia brought the Law on payment services, applicable as of October 2015. The new law regulates manners and conditions of provision of payment services, e-money, payment system and supervision over application of the provisions of the new law. The law is mostly harmonized with the EU rules in this field, mainly with Directive 2007/64/EC on payment services in the internal market and Directive 2009/110/EC on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions.*

*New rules introduced with the new law brought major changes in the field of domestic and international payments. For the first time all types of payment services were regulated including those in electronic and internet banking, the market was open for new providers of payment services - payment institutions and electronic money institutions, specific rules on informing the users of payment services were thoroughly developed, all with the aim of raising the level of legal security, increase of competition in field of provision of payment services, as well as improvement of the protection of payment services users' rights.*

*The author in this paper scrutinizes, firstly the field of application of the Law, and secondly two main novelties introduced by the law - payment institutions and electronic money institutions.*

**Keywords:** payment services, payment institutions, e-money, electronic money institutions.

---

\* <sup>41</sup> Associate Professor at the Faculty of Law Kragujevac.

Jelena Vukadinović\*

UDK UDK 347.998.74

str. 133-149.

## PRAVNA PRIRODE ARBITRAŽE

### 1. Apstrakt

*Kao i kod drugih pravnih instituta, tako i kod arbitraža, određivanje pravne prirode ima za cilj da se upoređivanjem sličnosti i razlika sa drugim srodnim institutima, odredi mesto arbitraže u pravnom poretku određene zemlje. S obzirom da je ovo prevenstveno teorijsko pitanje, rasprava se svodi na analizu postojećih mišljenja u pravnoj teoriji i eventualnu potordu u sudskoj praksi. Tako pravna priroda arbitraže zavisi od toga kom elementu se daje odlučujući značaj na osnovu čije prirode se opredeljuje i priroda samog instituta.*

*Rezultat ovakve analize su brojne teorije i mišljenja koja se međusobno razlikuju, ne samo u pogledu pravne prirode, već i oko toga da li je uopšte svrsishodno baviti se ovim pitanjem.*

*Tako jedni autori smatraju da određivanje pravne prirode nema posebno teorijskog opravdanja, već služi samo kao "ideološki izgovor da bi se opravdali*

---

\* Istraživač saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd.

*izvesni ciljevi koji se žele postići arbitražnim rešavanjem sporova.*"<sup>1</sup> Drugi autori smatraju da određivanje pravne prirode arbitraže predstavlja "ključ za identifikaciju pravnih i nepravničkih prepreka koje stoje pred arbitrima u međunarodnim trgovačkim sporovima."<sup>2</sup> Autori iz ove grupe smatraju da određivanje pravne prirode doprinosi ne samo boljem razumevanju arbitraže u teorijskom smislu, već utiče na način rešavanja nekih praktičnih pitanja, kao što je postojanje i punovažnost arbitražnog ugovora, način vođenja arbitražnog postupka,<sup>3</sup> poništaj, priznanje i izvršenje arbitražne odluke.<sup>4</sup>

**Ključne reči:** arbitraža, pravna priroda, jurisdikciona teorija, ugovorna teorija, sui generis teorija.

## 2. Polazni kriterijumi na osnovu kojih se određuje pravna priroda

S obzirom da arbitraže karakteriše poseban i od sudova različit način rešavanja sporova, kod određivanja pravne prirode arbitraže potrebno je naći ono što čini *diferentia specifica* i prema tome odrediti i prirodu same arbitraže. Već i pojmovno određivanja, jasno arbitraže jasno razlikuje od državnih sudova, pre svega prema posebnoj prirodi ovlašćenja na osnovu kojih su arbitri ovlašćeni da meritorno odluče o predmetu spora.<sup>5</sup> Drugačije rečeno, ono što arbitraže razlikuje od državnih sudova i sličnih institucija mirenja, jesu ovlašćenja arbitara. Na prirodu arbitraže (u opštem smislu) ne utiče domaće ili strano poreklo stranaka u sporu, niti karakter spora kao trgovačkog ili netrgovačkog, već *izvor i priroda ovlašćenja*. S obzirom da ovlašćenja mogu poticati jedino od države ili ugovornih strana, dilema se svodi na pitanje čija su ovlašćenja presudna za legalitet i legitimitet arbitražnog ugovora kao izvora ovlašćenja i nastanka arbitraže.

---

<sup>1</sup> H. A. Grigera Naón, "Choice-of-law Problems in International Commercial Arbitration", *J.C.B. Mohr*, Tuebingen 1992, str. 18.

<sup>2</sup> J. Lew, *Applicable Law in International Commercial Arbitration*, Kluwer Law International, The Hague 1978, str. 51.

<sup>3</sup> G. Knežević, V. Pavić, *Arbitraža i Adr*, Beograd 2010, str. 35.

<sup>4</sup> M. Pak, *Međunarodno privatno pravo*, Beograd 2000, str. 173.

<sup>5</sup> Vid. K. Lynch, *The Forces of Economic Globalization: Challenges to the Regime of International Commercial Arbitration*, Kluwer, 2003, str. 65.

*U praktičnom smislu*, shvatanje o pravnoj prirode u velikoj meri određuje osnovne elemente arbitraže kao institucije i kao posebnog postupka za rešavanje sporova<sup>6</sup>. Tako će se zavisno od shvatanja pravne prirode arbitraže, ceniti punovažnost arbitražnog ugovora, odnosno arbitražne klauzule, kao i uslovi za poništaj i priznanje i izvršenje arbitražne odluke.<sup>7</sup>

U literaturi su izdiferencirane četiri teorije o pravnoj prirodi arbitraže: jurisdikciona, ugovorna, mešovita i *sui generis* teorija.<sup>8</sup>

### 3. Jurisdikciona ili procesna teorija

Sušтина jurisdikcione (sudske ili procesne)<sup>9</sup> teorije sastoji se u shvatanju da je arbitražni sud sudska ustanova koja vrši sudsku funkciju. Ovakav stav zastupnici temelje na činjenici da arbitražni sud vodi sudski postupak i presuđuje odlukom koja ima snagu sudske presude.<sup>10</sup> Drugi autori kao osnovnu jurisdikcionu karakteristiku navode ovlašćenje države da kontroliše arbitraže na svojoj teritoriji,<sup>11</sup> ili polaze od osnovnog zadatka arbitražnog tribunala da kao i sud rešava sporove.<sup>12</sup> Arbitri se prilikom rešavanja sporova ponašaju kao sudije, a arbitražni sud deluje kao trgovački sud.<sup>13</sup> Arbitar vrši sudske funkcije u alternativnom postupku koji je određen nacionalnim pravom čije poštovanje nadgleda i kontroliše sud. Međutim, kako ne mogu postojati u teritorijalnom i pravnom vakuumu, arbitraže su nužno "vezane" za konkretni državni pravni

---

<sup>6</sup> G. Knežević, V. Pavić, *n. delo*, str. 35.

<sup>7</sup> M. Pak, *n. delo*, str. 173.

<sup>8</sup> H. A. Grigera Naón, *n. delo*, str. 15. i dalje; A. Belohlavek, *The Legal Nature of International Commercial Arbitration and the Effects of Conflicts between Legal Cultures* (April 1, 2011). *Law of Ukraine/Pravo Ukrajiny*, No. 2, str. 18-31, 2011.: <http://ssrn.com/abstract=1921748> Postoje shvatanja i o petoj teoriji "koncesije". V. E. Onyema, *International Commercial Arbitration and the Arbitrator's Contract*, Routledge, 2010, str. 32. i dalje.

<sup>9</sup> Termin sudska teorija u srpskoj teoriji upotrebljavaju R. Vukadinovic, *Međunarodno poslovno pravo*, Kragujevac 2012, str. 860 i M. Trajković, *Međunarodno arbitražno pravo*, Beograd 2000, str. 35.

<sup>10</sup> G. Stanković i drugi, *n. delo*, str. 28.

<sup>11</sup> J. Lew, L. Mistelis, S Kröll, *n. delo*, str. 74, pas. br. 5-09.

<sup>12</sup> M. Pak, *n. delo*, str. 174

<sup>13</sup> *Isto*.

poredak i zavisne od konkretnog prava i dozvole konkretne države. U tom smislu se arbitraža određuju i kao geografsko lokalizivan način rešavanja sporova od strane društva na određenoj teritoriji.

U korist sudske ili procesne prirode arbitraže se navode brojni i različiti argumenti, koji se mogu svrstati u dve grupe: oni preko kojih država vrši uticaj na konstituisanje i postojanje arbitraže i na one putem kojih utiče na način rada arbitraže. U prvu grupu spadaju argumenti kojima se tvrdi da samo postojanje arbitraže zavisi od volje države. Kao oblik ili metod paralelnog "sudovanja,"<sup>14</sup> arbitraža postoji samo ako to i dok to dozvoli država, bez obzira što svoju nadležnost crpi iz ugovora stranaka, budući da o njenom postojanju i punovažnosti odlučuje država. Arbitražni ugovor predstavlja materijalno-pravni ugovor (saglasnost volja) i služi kao osnov za konstituisanje arbitražnog tribunala, ali po posledicama koje proizvodi, predstavlja ugovor procesne prirode.<sup>15</sup>

Iz toga sledi i da arbitri svoja ovlašćenja crpe ne samo iz arbitražnog ugovora, već i iz lokalnog prava,<sup>16</sup> odosno prava gde arbitraža zaseda i donosi odluke, čime se naglašava uloga i značaj prava mesta ili sedišta arbitraže (*lex loci arbitri*).<sup>17</sup> Sa druge strane, arbitražni ugovor će proizvoditi pravno dejstvo samo ako pravni poredak zemlje sedišta tribunala prizna takvu saglasnost volja kao arbitražni ugovor. Iz toga se izvodi zaključak da nadležnost arbitraže i arbitara u krajnjoj liniji zavise od rešenja u merodavnom nacionalnom pravu. U skladu sa tako određenim pravom, sudovi zemlje sedišta se mogu mešati ne samo u postupak konstituisanja arbitražnog tribunala, već i u način donošenja arbitražne odluke, njen poništaj ili priznanje i izvršenje. I kad arbitražama prizna nadležnost, država za sebe zadržava pravo da kontroliše njihov rad kako u arbitražnom postupku (u slučaju zloupotrebe prava, povrede javnog poretka), tako i kroz

---

<sup>14</sup> R. Vukadinović, *n. delo*, str. 518.

<sup>15</sup> M. Rubino-Sammartano, *n. delo*, str. 442.

<sup>16</sup> R. Vukadinović, *n. delo*, str. 518.

<sup>17</sup> Vid. E. Onyema, *n. delo*, str. 33.



zadržavanje u sudskoj nadležnosti sporova za koji ima poseban interes koje proglašava nearbitrabilnim.<sup>18</sup>

Što se tiče odnosa arbitražnog ugovora i osnovnog posla, zastupnici jurisdikcione teorije se u potpunosti zalažu za separabilnost arbitražnog ugovora. U slučaju ništavosti glavnog ugovora, ugovor o arbitraži će proizvoditi pravna dejstva, pri čemu merodavno pravo može biti različito od prava merodavnog za osnovni posao. Na kraju, a što je od značaja za predmet ovog rada, jurisdikciona teorija objašnjava zbog čega država svojim propisima određuje pojam i granice i subjektivne i objektivne arbitrabilnosti. Na ovaj način se objašnjava i pravo suverene države da na svojoj teritoriji ne prizna i ne dozvoli izvršenje nearbitrabilnih arbitražnih odluka.

U okviru jurisdikcione teorije, postoje tri pravca u razmišljanju ili tri škole. Prema prvoj školi,<sup>19</sup> osnovni zadatak arbitra je da sudi (da obavlja sudsku funkciju) i da obezbedi da odluka koju donese bude izjednačena sa presudom donetom u sudskom postupku. Svoju nadležnost arbitri crpe iz arbitražnog ugovora, pa ako arbitražni ugovor nije pravno valjan, ni odluka arbitara neće proizvoditi pravno dejstvo. Međutim, to ne znači da će doneta arbitražna odluka, u postupku priznavanja i izvršenja u drugoj zemlji imati status ugovora,<sup>20</sup> već snagu pravosnažne presudu. U ovom smislu navodi se rešenje Francuskog Zakonika o građanskom postupku, prema kome: "arbitražna presuda čim se donese ima snagu pravosnažne presude u odnosu na spor koji je presudila"<sup>21</sup> Ipak, bez obzira što arbitražna odluka već u momentu donošenja ima karakter sudske presude, državni sud zadržava pravo njene kontrole u slučaju poništaja, tamo gde je to

---

<sup>18</sup> O. Chukwumerije, *Choice of Law in International Commercial Arbitration*, London 1994, str. 12

<sup>19</sup> A. Laine, "De l'execution en France des sentences arbitrales entrageres", 26 *Journal du droit international*: Clunet 641 (1899).

<sup>20</sup> Dilema među francuskim teoretičarima se vodila da li nad donetom odluka u zemlji priznanja i izvršenja treba primeniti proceduru za ugovore ili proceduru koja se primenjuje na strane sudske odluke. Vid. više u A. Samuel, *Jurisdictional Problems in International Commercial Arbitration: A Study of Belgian, Dutch, English, French, Swedish, Swiss, U.S. and West German Law*, Zurich 1989, str. 51

<sup>21</sup> Član 1476, Code de procédure civile iz 1980.

dozvoljeno, i u postupku priznanja i izvršenja koji su identični postupcima koji se primenjuju na sudske presude.

Navedenom shvatanju su upućene brojne kritike, počev od shvatanja arbitara kao sudija, do izvršenja arbitražnih odluka. U pogledu arbitara, prigovoreno je da se oni ne mogu izjednačiti sa sudijama jer ne vrše državnu vlast, niti ih postavlja država, već pojedinci kao privatna lica.<sup>22</sup> Da bi arbitri zaista bili izjednačeni sa sudijama, moraju obavljati neku javnu funkciju i biti delegirani od strane državne vlasti.<sup>23</sup> Sa druge strane, ako se arbitri tretiraju kao sudije koje svoju nadležnost crpe isključivo iz volje države, potrebno je odrediti koji elementi ih približavaju sudijama. U teoriji<sup>24</sup> se u tom smislu navodi obavezujući karakter arbitražne odluke i karakter presuđene stvari. Odgovor na ove i druge kritike daje drugo shvatanje ili učenje koje se označava kao *teorija delegacije*.

### 3.1. Teorija delegacije

Za razliku od prvog shvatanja, prema kome arbitri crpe nadležnost iz ugovora stranaka, teorija delegacije polazi od teze da država prenosi potrebna ovlašćenja na arbitre i dozvoljava im da rešavaju sporna pitanja. U tom slučaju arbitri vrše javnu funkciju kao privremene sudije.<sup>25</sup> Pretpostavlja se da država ima interes da arbitrima poveri javnu funkciju deljenja pravde u sporu koji postoji između dva privatna lica na svojoj teritoriji.<sup>26</sup>

Kao osnovni nedostatak ovog učenja se navodi da polazi od neproverene teze da država raspolaze "monopolom upravljanja pravdom".<sup>27</sup> I u okviru ovog mišljenja

---

<sup>22</sup> Argumente protiv ovog prigovora koje navodi H. Motulsky, *Ecrits, études et notes sur l'arbitrage*, Paris, Dalloz, 1974, str. 60 vidi kod A. Samuel, *n. delo*, str. 53.

<sup>23</sup> K. Lynch, *The forces of economic Globalization-Challenges to the regime of International Commercial Arbitration*, Kluwer, 2003, str.68

<sup>24</sup> Ph. Fouchard, E. Gaillard, B. Goldman, *International Commercial Arbitration*, Kluwer Law International, The Hague 1999, str. 12.

<sup>25</sup> A. Samuel, *n. delo*, str. 55.

<sup>26</sup> K. Carlson, "Theory of the Arbitration Process", 17 *Law and Contemporary Problems*, Volume 4, Duke University School of Law, 1952, str. 635.

<sup>27</sup> Raspravu povodom ovih prigovora vid. u A. Samuel, *n. delo*, str. 56 koji navodi da su tri velika imena pravne nauke (Hart, Motulski i Raz) bili rezervisani prema stavu da država svojim

razlikuju se autori koji smatraju da država delegira nadležnost na arbitra i oni koji polaze od toga da je svako pravo ili moć koje pojedinac uživa izvedeno ili povereno od strane vlasti.<sup>28</sup>

### 3.2. Teorija lokalnog prava

Treće učenje u okviru jurisdikcione teorije ističe presudni značaj domaćeg prava ne samo za konstituisanje arbitraže, već i na njen rad i postupak. Prema njihovom shvatanju pojedinci svoja prava i obaveze crpe iz lokalnog prava ili su ona delegirana iz lokalnog prava (*municipal theory*), pa i arbitri svoju nadležnost crpe iz "*lex facit arbitrum*"<sup>29</sup>. Ovo znači da ne postoji međunarodna arbitraža, i da svaka arbitraža mora pripadati ili biti lokalizovana na teritoriji u kojoj se nalazi njeno mesto ili sedište. U tom slučaju, međunarodna arbitraža predstavlja samo "mit".<sup>30</sup> Iz ovoga proizilazi zaključak koji je relevantan za predmet ovog rada: s obzirom da je svaki arbitar dužan da poštuje pravo sedišta arbitraže, to znači da ne može suditi u sporovima koji su nearbitrabilni prema sedištu arbitraže. Osim pravne, poštovanje sedišta arbitraže predstavlja i moralnu obavezu arbitara. Istovremeno se, međutim, ističe i da poštovanje lokalnog prava iz moralnih razloga nije u duhu pravne sigurnosti i da može dovesti do toga da odluka koja je poništena u zemlji porekla, bude priznata u drugoj državi u kojoj se traži priznanje i izvršenje.<sup>31</sup>

Kao osnovna kritika druge i treće podvrste jurisdikcione teorije se navodi prevelika važnost koja se poklanja sedištu arbitraže i pravu sedišta arbitraže, čime se onemogućava fleksibilnost arbitražnog odlučivanja i nedovoljna pažnja koja se daje arbitražnom ugovoru, čije granice ipak određuje pravni poredak države sedišta arbitraže.<sup>32</sup> Teoriji se prigovara da ne nudi rešanja za nove vrste

---

monopolom upravlja pravdom.

<sup>28</sup> Vid. A. Samuel, *n.delo*, str. 51

<sup>29</sup> F. Mann, "Lex Facit Arbitrum", *International Arbitration: Liber Amicorum for Martin Domke*, (ured. P. Sanders), Hag 1967, str. 159.

<sup>30</sup> F. Mann, *n. članak*, str. 160.

<sup>31</sup> U ovom smislu se navodi predmet *Hilmarton*. Vid. E. Onyema, *n. delo*, str. 35.

<sup>32</sup> Mann priznaje važnost arbitražnog ugovora ali samo u granicama koje je priznaje i pravni poredak države sedišta arbitraža

arbitraža (poput arbitraže putem interneta, gde je sedište arbitraže irelevantno), da ne reguliše pitanje primene materijalnog prava kao *lex mercatoria*, kao i o principu denacionalizacije arbitražne procedure.

Potpunije sagledavanje sličnosti i razlika koje postoje između jurisdikcione i ugovorne teorije podrazumeva poznavanje razlika koje postoje u organizaciji sudova u zemljama *common law* i *civil law* sistema. U anglosaksonskim zemljama podela sudova je izvršena tako da se pravi razlika između vrhovnih sudova i sudova sa "kvazi-pravosudnim" kapacitetom sudovanja (poput administrativnih tribunala), čije su odluke podložne kontroli vrhovnih sudova. Kako se arbitražni tribunal konstituiše voljom ugovornih strana to spada u tela koja sude kao kvazi sudovi, poput onih koje je osnovala lokalna vlast nad kojima kontrolu vrši sud, pa ne postoji bojazan da će arbitraža "potkrasti isključivu nadležnost nižih sudova." U zemljama *civil law*, pravna priroda arbitraže se uglavnom objašnjava ugovornom teorijom. Pri tome se naglašava da arbitraža nastaje na osnovu arbitražnog ugovora sa ciljem da potisne sudsku nadležnost na teritoriji određene države. Ugovorni koreni arbitraže se mogu naći i u istoriji. Već se u rimskom pravu pod arbitražom podrazumevala odluka posrednika ili arbitara kao privatnog sudije. Za razliku od odluke posrednika, koja nije proizvodila pravne posledice, odluka arbitara je stvarala ugovorne obaveze (na primer na plaćanje kazne, ako ne bude dobrovoljno izvršena). Iz ove podele na posrednike i arbitre i uticaja koje su imale njihove odluke, kasnije su se izdeferencirale jurisdikciona i ugovorna teorija arbitraže.<sup>33</sup>

Navedena shvatanja, a posebno ugovorno i jurisdikciono, su osim u teorijskom smislu, uticala i na rešenja u nacionalnim i međunarodnim izvorima arbitražnog prava. Tako je u francuskom Zakoniku o građanskom postupku<sup>34</sup>, priroda

---

<sup>33</sup> R. David, *n. delo*, 1986, str. 57, i diskusiju na ovu temu u W. L. Craig, "Some Trends and Developments in the Laws and Practice of international Commercial Arbitration", 30 *Tex. Int'l L.J.* 1995, str. 5.

<sup>34</sup> Vid. član 1476, Code de procédure civile iz 1980. godine, sa poslednjim izmenama: Decree no. 2005-460 of 13 may 2005, koje su stupile na snagu 14. 05. 2005. Tekst na francuskom i prevod na engleski jezik dostupni na: <http://www.legifrance.gouv.fr/Traductions/english/Legifrance-translations>. Poslednji pristup 21. jula 2015. Na shvatanje arbitražnog rešavanja sporova u okviru jurisdikcione teorije ukazuju i članovi u kojima se navodi da arbitraža treba da presudi (čl. 1496) i izraz "*tribunal*" koji se koristi za arbitražni tribunal (čl.

arbitraže opredeljena karakterom arbitražne odluke kojoj je nakon donošenja priznata snaga pravosnažne presude u odnosu na presuđeni spor. Ali, arbitraža se istovremeno definiše kao način rešavanja spora između dve zainteresovane strane od strane jednog ili više lica koja svoju nadležnost crpe iz arbitražnog ugovora, a ne iz vlasti države. Kao privatni metod rešavanja sporova koji se bazira na sporazumu stranaka arbitraža je definisana i u švajcarskoj teoriji.<sup>35</sup>

Navedena rešenja pokazuju da je njihova sadržina opredeljena jednim ili drugim shvatanjem pravne prirode arbitraže. Ovaj uticaj će biti još očigledniji kod određivanja pravne prirode, postojanja i dejstva arbitražnog ugovora, o čemu će kasnije biti više reči. Osim toga, opredeljenje za jedno ili drugo shvatanje na posredan način utiče na izbor prava koje će biti primenjeno na konkretan spor.<sup>36</sup> Tako se pristalice ugovorne teorije zalažu da se na meritum spora, ukoliko stranke u ugovoru nisu odabrale merodavno pravo, primeni pravo koje se primenjuje na arbitražni ugovor i iz kog arbitri crpe svoju nadležnost. Pristalice jurisdikcionog shvatanja se u istoj situaciji zalažu da to bude pravo mesta sedišta arbitražnog tribunala, pozivajući se na činjenicu da je arbitražna odluka izjednačena sa sudskom odlukom.

#### 4. Ugovorna teorija

Pristalice ugovorne teorije o pravnoj prirodi arbitraže ističu da suštinu arbitraže čini autonomija volje koja je izražena u arbitražnom ugovoru. S obzirom da arbitraža nastaje na osnovu arbitražnog ugovora koji po svojoj pravnoj prirodi predstavlja ugovor (saglasnost volja), to i sama arbitraža ima ugovornu pravnu prirodu. Iz ovakvog shvatanja proizilazi da i za osnivanje i rad arbitraže, postupak pred arbitražom i za arbitražnu odluku u osnovi važe pravila

---

1502).

<sup>35</sup> Ph. Fouchard, E. Gaillard, B. Goldman, *n. delo*, str. 10; G. Delaume, "New Swiss Arbitration Statute Emphasizes Party Autonomy and Restricts Judicial Review", *The New Swiss Law on International Arbitration*, Basel, Swiss Arbitration Association, 1990, str. 22-23; J. Poudres, S. Besson, *n. delo*, str. 47. i dalje.

<sup>36</sup> Vid. G. Knežević, *n. delo*, str. 35.

ugovornog prava. U teoriji<sup>37</sup> se navodi da je sličan stav zauzeo francuski Kasacioni sud u predmetu *Roses*, stavom da "Arbitražne odluke koje su zasnovane na arbitražnom ugovoru, čine jedinstvo sa njim i sa njim dele ugovorni karakter."<sup>38</sup> Dosledno tome, i arbitražna odluka se smatra vrstom ugovora zaključenog između arbitara koji nastupaju kao zastupnici stranaka. U poređenju sa jurisdikcionim shvatanjem koje je naglašavalo presudnu ulogu domaćeg prava, u ugovornoj teoriji je takav značaj dat načelu autonomije volje u obimu u kome je postignuta saglasnost u arbitražnom ugovoru. Samo za rešavanje ostalih pitanja koja nisu regulisana arbitražnim ugovorom "konkurišu" pravila merodavnog prava.

U okviru ove teorije, prisutne su dve podvrste ili učenja: tradicionalno i moderno.<sup>39</sup> Zajedničko obema teorijama je da polaze od arbitražnog ugovora kao osnova za konstituisanje arbitraže i osnovnog izvora ovlašćenja arbitara. Pri tome se prema tradicionalnom shvatanju i arbitražna odluka smatra vrstom posebnog sporazuma koji je nastao kao rezultat izvršavanja osnovnog arbitražnog ugovora.<sup>40</sup> U tom smislu arbitražna odluka "kompletira ili čini deo arbitražnog ugovora."<sup>41</sup> Budući da ovlašćenja dobijaju iz arbitražnog ugovora koji su ugovorne strane zaključile, arbitri su vezani takvim ugovorom i predstavljaju zastupnike ugovornih strana.<sup>42</sup>

---

<sup>37</sup> J. Lew, J. Mistelis, S. Kröll, *n. delo*, str. 77, pas. br. 5-17.

<sup>38</sup> Cour de cassation, 27 July 1937, *Roses v Mollet et ie*, I Dalloz 25 (1938).

<sup>39</sup> A. Samuel, *n. delo*, str. 33 i dalje.

<sup>40</sup> P. Merlin, *Recuel alphabetique de qiestions de droit*, 4th ed, Brisel, 1829, vol. 9, str. 145. navedeno prema A. Samuel, *n. delo*, str. 33.

<sup>41</sup> *Isto*, str. 34. koji u ovom smislu navodi rodonačelnike ovog shvatanja P. Merlin, *Recuel alphabetique de qiestions de droit*, 4th ed, Brisel, 1829, vol. 9

<sup>42</sup> Vid. više P. Merlin, *n. delo*, str. 139-150, navedeno prema A. Samuel, *n. delo*, str. 33; J. Lew, L. Mistelis, S. Kröll, *n. delo*, str. 77. Srž ove teorije formirao je kasacioni sud Francuske u slučaju *Roses* gde je naveo da arbitražna odlku čini celinu sa arbitražnim sporazumom i deli njenu ugovornu prirodu, *Roses v. Moller et Cie*, I Dalloz 25(1938), oduka 27 Jul 1937. Isto i R. Vukadinović, *n. delo*, 2012, str. 518.

Moderna koncepcija ove teorije posmatra arbitražu kao niz ili skup ugovornih odnosa koji pripadaju više privatnom, nego javnom pravu.<sup>43</sup> U odnosu na prehodnu klasičnu teoriju, arbitražna odluka, prema shvatanju grupe autora koji zastupaju modernije učenje, ne predstavlja ugovor, već "zajednički akt" (nemački: *gesamtakt*).<sup>44</sup> Druga grupa autora smatra da arbitražni postupci i odluke čine samo "grupu privatnih ugovornih akata."<sup>45</sup> Nad takvim privatnim aktima država ne može vršiti kontrolu ni u pogledu arbitražnog postupka, ni u pogledu donete odluke. U slučaju da ugovorne strane ne izvrše dobrovoljno arbitražnu odluku, sud će odluku izvršiti kao svaki drugi ugovor materijalnog prava<sup>46</sup>. Arbitražna odluka "ne predstavlja presudu, već neizvršeni ugovor "između ugovornih strana."<sup>47</sup> Budući da je autonomija volje priznata kao neprikosnoveno načelo, arbitražna odluka ne potpada pod pravo određene teritorije, niti njeno izvršenje može zavisiti od prava određene zemlje. S druge strane, arbitražni ugovor predstavlja deo ugovora o osnovnom poslu pa će se pravo koje se primenjuje na osnovni posao, primeniti i na arbitražni ugovor (*lex contractus*).

Navedenom shvatanju su upućene različite kritike i prigovori. Kritičari ugovorne teorije navode da se arbitri ne mogu posmatrati kao zastupnici u skladu sa pravilom da "niko ne može preneti na drugo lice više prava nego što ga ono ima." Kako ugovorne strane nisu ovlašćene da donesu konačnu odluku, takvo pravo ne mogu preneti arbitrima, a to znači da se arbitri ne mogu smatrati njihovim agentima.<sup>48</sup> Ako su, pak, ugovorne strane na to ovlašćene, na primer da se poravnaju, tada ne postoji potreba za angažovanjem neutralnih subjekata, jer se same strane mogu dogovoriti, odnosno poravnati. Sa druge strane, lica koja su angažovana kao zastupnici poverene poslove obavljaju u ime i za račun

---

<sup>43</sup> A. Samuel, *n. delo*, str. 39.

<sup>44</sup> Vid. A. Samuel, *n. delo*, str. 39, koji navodi G. Ballardore - Pallieri, *L Arbitrage prive dans rapports internationaux* 51 *Recuels des Courts* 285, (1935), str. 309.

<sup>45</sup> J. Lew, L. Mistelis, S. Kröll, *n. delo*, str. 78. par. br. 5-19.

<sup>46</sup> J. Lew, *Applicable Law in International Commercial Arbitration*, New York, Oceana Publications, 1978, str. 55

<sup>47</sup> Vid. E. Onyema, *n. delo*, str. 36.

<sup>48</sup> A. Laine, str. 653. Navedeno prema A. Samuel, *n. delo*, str. 37

nalogodavca, dok su arbitri nezavisni od stranaka i odlučuju na nepristrasan način. Dalji prigovor se odnosi na pravo nalogodavca da kod ugovora o nalogu povuče svoj nalog. Nakon imenovanja arbitara, ugovorne strane nemaju tu mogućnost,<sup>49</sup> osim u izuzetnim slučajevima.<sup>50</sup> Na taj način se čuva pravna sigurnost koja je neophodna kod donošenja odluke. Kod klasičnih ugovora o nalogu, strana koja angažuje i plaća nalogoprince može svoj nalog i da izmeni i da opozove.

U slučaju tzv. "arbitraže bez ugovora", ugovorna priroda arbitraže se osporava prigovorom da se neke savremene arbitraže mogu konstituisati bez klasičnog arbitražnog ugovora što je dovelo do "ere arbitraža bez ugovornih odnosa."<sup>51</sup> Kao primer za to se navodi ugovaranje arbitraže pri Centru za rešavanje investicionih sporova (ili ICSID arbitraža) koja svoju nadležnost zasniva na osnovu međunarodnih sporazuma, a ne na osnovu sporazuma privatnih stranaka kao pojedinaca. Na sličan način svoju nadležnost zasniva arbitraža iz Energetske povelje ili iz Sevrenoameričke zone slobodne trgovine (NAFTA).

Ove arbitraže su nastale na osnovu pristanka države ili državnog organa da se u slučaju spora odreknu imuniteta i da se spor iznese pred arbitražu.

Na ugovornu prirodu arbitraže upućuje i pravo stranaka da biraju merodavno pravo koje će se primenjivati kako na sam arbitražni ugovor, tako i na proceduru i na meritum spora.<sup>52</sup> Strane mogu da ugovore i primenu određenih pravnih pravila kao i *lex mercatoria*, čime se povećava broj elemenata koji govore u prilog ugovorne prirode arbitraže. Uticaj navedenih elemenata ugovora je još izraženiji kod *ad hoc* arbitraže.

---

<sup>49</sup> Vid. čl. 25. Konvencije o rešavanju investicionih sporova u kome se govori o zabrani povlačenja pristanka na arbitražu. U širem smislu ista zabrana se odnosi i na imenovane arbitre.

<sup>50</sup> Vid. više Laine i drugi u A. Samuel, *n. delo*, str. 37 i dalje.

<sup>51</sup> J. Lew, L. Mistelis, S. Kröll, *n. delo*, str. 78, par. br. 5-20.

<sup>52</sup> Ovakav stav priznaje i Njujorška konvencija, čl. V 1(a) i Evropska konvencija VI 1(a) i VII.



Da ovlašćenja arbitara ne potiču od države, već od privatnih strana, pokazuje i činjenica da arbitražna odluka obavezuje samo stranke i ne može uticati na prava trećih lica.<sup>53</sup>

Ugovornoj teoriji se prigovara da ne može na pravi način da objasni razliku koja postoji između zastupnika ili agenata koji su angažovani ugovorom o zastupanju i položaja (prava i obaveza) arbitara imenovanih na osnovu i u skladu sa arbitražnim ugovorom.<sup>54</sup> Primera radi, u klasičnim ugovorima o zastupanju, zastupnici su angažovani da se brinu o poslovnim interesima svog nalagodavca u čije ime i za čiji račun nastupa. I arbitre imenuju ugovorne strane, ali nakon konstituisanja arbitraže ne samo što ne smeju da štite interese jedne strane, već ni da održavaju kontakte sa njima, kako bi odluku doneli samostalno i nepristrasno. Iz tih razloga se arbitražna odluka ne može poistovetiti ni sa arbitražnim ugovorom bez obzira što predstavljaju "karike istog lanca."<sup>55</sup> Teoriji se prigovara i da ne može da nađe objašnjenje za preispitivanje arbitražne odluke pred sudovima, naročito u postupku za poništaj. Isto tako, ugovornom prirodom se ne može objasniti intervencija državnih sudova u postupku priznanja i izvršenja arbitražnih odluka. Autorima ugovorne teorije se zamera i što nisu na jasan način definisali koju vrstu ugovora predstavlja arbitraža, pa se kao odgovor nudi teorija o *sui generis* prirodi arbitraže.<sup>56</sup> Na kraju, zastupnici ugovorne teorije nisu posvetili dovoljno pažnje razgraničenju arbitražnog rešavanja sporova od alternativnih načina rešavanja, poput medijacije, veštačenja i slično.

Na osnovu svega se može zaključiti da teorija o ugovornoj prirodi arbitraže može da pruži odgovore u slučajevima kada ugovorne strane u potpunosti izvrše ugovor i donesu arbitražnu odluku. U tom slučaju državno pravo "ne stiže" da bude pozvano ni primenjeno i da svojim rešenjima dovede u pitanje ugovorno shvatanje. Međutim, ista teorija ne može da nađe pravo obrazloženje

---

<sup>53</sup> G. Ballardore-Pallieri, *n. delo*, str. 303, prema A. Samuel, *n. delo*, str. 40.

<sup>54</sup> Vid. A. Bernard, *L'Arbitrage volontaire en droit prive*, Bruxelles, 1937, str. 150-151; F.-E. Klein, *Consideration sur l'arbitrage en droit international prive*, Basel 1955, str. 38.

<sup>55</sup> F.-E. Klein, "Autonomie de la volonte et arbitrage", 47 *Rev. Cric.* 255 str, 260. navedeno prema A. Samuel, *n. delo*, str. 43

<sup>56</sup> A. Bernard, *n. delo*, str. 152.

za intervenciju državnih sudova u postupku preispitivanja donetih arbitražnih odluka i u postupcima priznanja i izvršenja. Osnovni nedostatak ugovornog shvatanja se sastoji u tome što zanemaruje činjenicu da se arbitraže osnivaju i da rade u konkretnom nacionalnom pravnom sistemu, čija pravila neposredno ili posredno, u početnoj ili završnoj fazi utiču i na postupak i na samu odluku.

### 5. Mešovita teorija

Zastupnici mešovite (harmonizirajuće ili hibridne) teorije<sup>57</sup> pravnu prirodu arbitraže objašnjavaju kombinacijom elemenata ugovorne i jurisdikcione teorije. Hibridni ili mešoviti karakter se ogleda u tome što pravila materijalnog ugovornog prava regulišu nastanak, punovažnost i dejstvo arbitražnog ugovora, dok su pitanja postupka pred arbitražom, priznanja i izvršenja arbitražne odluke regulisana pravilima procesnog prava. U ovom smislu se navodi da međunarodne trgovačke arbitraže počinju kao privatni sporazum između stranaka, nastavljaju se kao privatni postupak, a završavaju se arbitražnom odlukom koja prizvodi javno pravno dejstvo čije izvršenje pomažu javne ili državne vlasti. Tako posmatrana, arbitražna odluka se nalazi ne "pola puta između presude i ugovora."

Kritike mešovite teorije se uglavnom odnose na shvatanje arbitražnog ugovora kao ekskluzivne pravosudne klauzule<sup>58</sup>. Navode i da je striktna podela na elemente ugovorne i sudske teorije neodrživa, da se jasna razlika ne može povući i da se previše pažnje posvećuje pravu zemlje sedišta arbitraže. Favorizovanjem prava sedišta arbitraže narušava se princip autonomije volje,<sup>59</sup> koji strankama daje pravo da biraju i pravo postupka, te da cepanje "depeçage" prava

---

<sup>57</sup> Ove termine koristi F-B. Weigand, *n. delo*, str. 4, marg. br. 1.05, tač. 2.3.

<sup>58</sup> Protivnici ovog shvatanja među kojima je Klein i Rubellin -Devichi, *L'arbitrage: Nature juridique, Droit interne et le droit international privé*, Paris, 1965, osporavaju analogiju između arbitražnog ugovora i ekskluzivne pravosudne klauzule, navodeći da arbitražni ugovor ima uticaj na pravo koje će biti primenjeno u vreme izvršenja odluke, dok sudske klauzule neće imati uticaj koje će pravo biti primenjeno nakon izbora suda.

<sup>59</sup> Vid. više Rubellin - Devichi, *n. delo*, str. 111. i dalje. Navedeno prema A. Jakšić, *Međunarodna trgovinska arbitraža*, Beograd 2003, str. 90.

merodavnog za arbitražni ugovor i prava merodavnog za postupak arbitraži ne doprinosi pravnoj sigurnosti.

U jednom delu pravne teorije se smatra da navedeni argumenti nisu dovoljno relevantni da ospore značaj mešovite teorije i da se pravna priroda arbitraže može najbolje sagledati preko osnovnog cilja i funkcija.<sup>60</sup> Osnovni razlog i namera osnivanja arbitraže je želja stranaka da posebno telo izvan postojećih sudova donese obavezujuću i konačnu odluku kojom se rešava spor. Ovu nameru ostvaruju zaključivanjem arbitražnog ugovora koji između stranaka proizvodi uzajamna prava i obaveze. Kako se ugovaranjem arbitraže otklanja nadležnost državnih sudova, neophodno je da stranke i same raspolažu nadležnostima za rešavanje koje će poveriti i preneti arbitrima. Pitanja načina zaključivanja i pravnog dejstva arbitražnog ugovora su, međutim, regulisana pravom sedišta arbitraže, odnosno *lex loci arbitri*. Ovako shvatanje nam se čini opravdanim jer je na svakoj državi obaveza i pravo da odluči da li i koja pitanja spadaju u domen njenog javnog poretka ili zaštite opšteg interesa, čime se praktično određuje granica nadležnosti arbitraže.

### 6. Autonomna (*sui generis*) teorija

Zastupnici ove teorije smatraju da ugovorna i jurisdikciona teorija nisu u stanju da objasne posebnu ulogu i karakter arbitraže, jer ne odgovaraju stvarnosti,<sup>61</sup> pa se odgovor mora tražiti u njenoj autonomnoj i posebnoj (*sui generis*) prirodi.<sup>62</sup> Pri tome navode da su elementi ugovorne i sudske teorije toliko zamršeni da je nemoguće precizno odrediti granicu između ugovorne i sudske teorije.<sup>63</sup>

Autonomna teorija predstavlja "prosvećenu" mešovitu teoriju.<sup>64</sup> Stoga je neophodno da se prvo odredi šta je arbitraža u strukturnom smislu, jer se samo na taj način može kasnije pristupiti stvaranju pravila koja će zadovoljiti

---

<sup>60</sup> A. Jakšić, *n. delo*, str. 90.

<sup>61</sup> M. Petrović, *Rešavanje sporova pred međunarodnom trgovačkom arbitražom*, Kragujevac 1996, str. 27, napomena 39, poziva se na Rubellin - Devichi, *n. delo*, str. 112.

<sup>62</sup> *Isto*.

<sup>63</sup> *Isto*.

<sup>64</sup> J. Lew, L. Mistelis, S. Kröll, *n. delo*, str. 81, pas. br. 5-29.

potrebe stranaka.<sup>65</sup> Zastupnici autonomnog shvatanja arbitraži daju supranacionalni karakter i vide je kao jedan od instrumenata međunarodnog javnog poretka, čija se funkcija ogleda u razvijanju međunarodnog prava trgovaca (*lex mercatoria*).<sup>66</sup>

## 7. Zaključak

Arbitraže predstavljaju sociološku i pravnu pojavu. U sociološkom smislu, arbitraže predstavljaju institut najvećeg poverenja ljudi u druge ljude: ugovornih strana u treća lica da će im na pravedan način rešiti međusobni spor. Poverenje je zasnovano i izvire iz individualnog shvatanja pravde i pravičnosti, a ne nužno na (državnom) pravu kao organizovanom skupu prinudnih pravnih pravila. Otuda su prve arbitraže postojale ne samo u pravnim i politički organizovanim društvenim zajednicama, već izvan njih. Ipak, bez obzira na činjenicu da se njihov nastanak ne vezuje za pravni poredak, u savremenim uslovima ih je nemoguće odvojiti i analizirati nezavino od državnog pravnog sistema. Uticaj države i njenog prava je vidljiv kako u nastanku, tako i u postupku izvršenja arbitražnih odluka. Doduše, ovaj uticaj je znatno slabiji u fazi nastanka arbitraže jer su ugovorne strane potpuno slobodne da u granicama autonomije volje izaberu ili ne izaberu arbitražu kao način rešavanja svojih sporova. Njihova sloboda je ograničena jedino pravilima o arbitrabilnosti.

Uticaj države i njenih pravila je mnogo veći u slučajevima kada stranke ne izvrše dobrovoljno arbitražnu odluku, u postupku priznanja i izvršenja takvih odluka. Otuda je kod određivanja njihove pravne prirode potrebno uzeti u obzir i elemente koji utiču na nastanak i elemente koji dolaze do izražaja kod primene arbitražne odluke. S obzirom da i u jednoj i u drugoj fazi može doći do intrvencije države i njenih pravila, arbitraže u punom smislu reči predstavljaju složenu pojavu u kojoj se prepliću privatni i javni interesi, u čijem se izučavanju i određivanju pravne prirode moraju uzeti u obzir svi navedeni elementi.

---

<sup>65</sup> A. Samuel, *n. delo*, str. 70.

<sup>66</sup> Rubellin-Devichi, *n. delo*, str.123-128, navedeno prema A.Samuel, *n. delo*, str. 72. Međutim, F. Mann, "Lex Facit Arbitrum" u: *International Arbitration: Liber Amicorum for Martin Domke*, (ured. P. Sanders), Nijhoff, The Hague 1967, str. 174-77, postavlja pitanje da li trgovci zaista žele da o njihovom sporu odlučuje supranacionalno veće koje će primeniti *lex mercatoria*, koja je samo za krug trgovaca relevantna.

Problemi koji se kod određivanja pravne prirode arbitraže javljaju su isti ili slični kao i kod ostalih instituta: naglašavanje jednog elementa, a zanemarivanje značaja koji imaju ostali elementi. Rezultat takvog pristupa su iznete teorije u kojima su naglašeni ili ugovorni (materijalni) elementi ili jurisdikcioni (procesni) elementi. Za razliku od njih, zastupnici mešovitoš shvatanja ne uvode nove elemente, već prirodu arbitraže objašnjavaju kombinacijom ugovornih i procesnih elemenata. Na sličan način u metodološkom smislu postupaju i zastupnici shvatanja o *sui generis* prirodi arbitraže. Iako polaze praktično od istih elemenata, zastupnici *sui generis* teorije ih vide ili kao osobene i različite u odnosu na ugovorne i procesne, ili njihovu kombinaciju ili interakciju do koje dolazi u arbitraži, određuju kao pojavu svoje vrste ili *sui generis*. Bez obzira što u savremenim uslovima arbitraže postaju sve značajniji metod za rešavanje sporova i što se čini da stiču sve veće poverenje i na taj način se približavaju državnim sudovima, čini se ispravnim tretirati ih kao *sui generis* ili autonomne tvorevine prihvaćena kao takve od arbitara i sudija.

Jelena Vukadinović\*

### Legal nature of arbitration

#### Summary

Analyse of a legal nature of arbitration aimed at comparing the similarities and differences with other related institutes, in order to determine the place of arbitration in the legal system of a given country. How this issue is primarily a theoretical question, the debate boils down to an analysis of existing opinions in legal theory and possible confirmation in court practice. Thus, the legal nature of arbitration depends of which of element is given a decisive importance. In the paper are analysed jurisdictional, contractual, mixed and *sui generis* theories.

**Keywords:** legal nature, arbitration, contractual theory, jurisdictional theory, mixed theory, *sui generis* theory.

---

\* Institute for Comparative Law, Belgrade.