Dr Vladimir Medović
advokat u Novom Sadu

HARMONIZACIJA PRAVA SRBIJE SA PRAVNIM TEKOVINAMA EVROPSKE UNIJE*

SAŽETAK: Predmet rada su odredbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Srbije i Evropske unije koje se odnose na harmonizaciju prava Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije. U radu se analiziraju relevantni propisi EU sa kojima je potrebno izvršiti harmonizaciju u oblastima predviđenim Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. S tim u vezi ukazano je na moguće probleme u procesu harmonizacije imajući u vidu različitu pravnu prirodu pojedinih izvora prava EU. Takođe je ukazano na to da harmonizacija prava ne podrazumeva samo usklađivanje pravnih propisa već i njihovu pravilnu primenu u skladu sa postojećom praksom organa EU, posebno Suda pravde. Na taj način odluke organa EU, u pogledu tumačenja relevantnih propisa EU obuhvaćenih sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, postaju deo pozitivnog prava Srbije čiji organi i sudovi su dužni da ih uzmu u obzir prilikom odlučivanja u konkretnim pravnim stvarima.

Ključne reči: sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, harmonizacija prava, pravne tekovine EU

1. Svrha i predmet SSP

Sporazumi o pridruživanju predstavljaju institut prava Evropske unije kojim se uspostavljaju „posebne, privilegovane veze sa državama nečlanicama koje moraju, barem u određenom obimu, da uzmu učešća u sistemu” Evropske unije.¹ Sa druge strane, ne treba gubiti iz vida činjenicu

* Rad primljen: 20. V 2009. godine.

¹ Predmet 12/86, Demirel v. Stadt Schwabisch Gmund, (1987) E.C.R. I-3719.

da se radi o međunarodnim sporazumima na koje se primenjuju opšta pravila međunarodnog prava.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju koji je Srbija potpisala sa Evropskim zajednicama (Evropska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju) i njihovim državama članicama 29. 4. 2008. godine predstavlja jednu podvrstu sporazuma o pridruživanju koja je osmišljena za države Zapadnog Balkana. U međuvremenu, od dana potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Evropska unija je pretrpela značajne institucionalne promene. Od 1. decembra 2009. godine, kada je stupio na snagu Ugovor o izmeni Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o osnivanju Evropske zajednice potpisan u Lisabonu 13. 12. 2007. godine (tzv „Lisabonski ugovor“), Evropska unija postoji kao jedinstven subjekt međunarodnog prava. Ugovor o osnivanju Evropske zajednice je preimenovan u Ugovor o funkcionisanju EU. Samim tim prestala je da postoji Evropska zajednica, kao jedna od ugovornih strana u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. Tri dotadašnja stuba Evropske unije: Evropska zajednica i dve oblasti međuvladine saradnje, objedinjena su u novu, jedinstvenu tvorevinu. Uslovno rečena „nova“ Evropska unija nasleđuje sva prava i obaveze Evropske zajednice koje proizilaze iz unutrašnjih propisa i međunarodnih sporazuma nastalih pre stupanja na snagu Lisabonskog sporazuma, kao i celokupnu imovinu i obaveze Evropske zajednice. Sa druge strane, Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku enegriju i dalje važi i ova Zajednica nastavlja da postoji.

Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju su po svojim ciljevima i predmetu u mnogome slični sa „Evropskim sporazumima“ koje su devedesetih godina prošlog veka Evropske zajednice zaključile sa državama Centralne i Istočne Evrope. Međutim, oni sadrže i određene specifične instrumente koji treba da obezbede stabilizaciju političkih, socijalnih i ekonomskih prilika u pridruženim državama, kao i u regionu, kroz razvoj civilnog društva, demokratskih institucija, reformu javne uprave, politički dijalog, regionalnu saradnju i sveobuhvatnu saradnju u oblasti ekonomije, trgovine, pravosuđa i drugim oblastima.

Jedan od osnovnih instrumenata koji treba da doprinese ekonomskom i društvenom razvoju Srbije jeste harmonizacija srpskog zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije (u daljem tekstu „EU“). Osim toga, harmonizacija propisa predstavlja uslov za dalje približavanje Srbije EU. Naime, u preambuli sporazuma se ističe spremnost EU da u punom obimu integriše Srbiju u glavne evropske političke i ekonomske tokove i konstatuje se status Srbije kao potencijalnog kandidata za punopravno članstvo u EU, zavisno od ispunjavanja uslova iz Kopenhagena² i uspešne

² Na sastanku Evropskog saveta u Kopenhagenu 1993. godine formulisani su sledeći uslovi za prijem novih država u članstvo Evropske unije:

- stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i zaštitu manjina,
- postojanje operativne tržišne ekonomije koja je sposobna da se nosi sa konkurentskim pritiscima i silama tržišta u Evropskoj uniji,

primene sporazuma. Uslovima iz Kopenhagena, između ostalog, je predviđeno da kandidat za članstvo mora biti sposoban da ispunjava obaveze iz članstva, što podrazumeva harmonizaciju pravnog sistema sa pravnim tekovinama EU. Na kraju, harmonizacija propisa predstavlja jedan od bitnih preduslova za uspostavljanje zone slobodne trgovine koja je predviđena sporazumom.

Iz izloženog proizilazi da Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju predstavlja mnogo više od običnog međunarodnog sporazuma. U pitanju je strateški dokument koji će u narednom periodu odrediti ekonomske i političke odnose Srbije i EU i imati veliki uticaj na oblikovanje pravnog sistema Srbije kroz proces njegove harmonizacije sa pravnim tekovinama EU.

2. Harmonizacija zakonodavstva Srbije sa pravnim tekovinama EU

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju posvećuje posebno poglavlje harmonizaciji zakonodavstva Srbije sa propisima EU (Naslov IV). U skladu sa odredbama sporazuma, Srbija će nastojati da obezbedi postepeno usklađivanje postojećih zakona i budućeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU. Srbija će takođe obezbediti da važeće i buduće zakonodavstvo bude pravilno primenjeno i sprovedeno. Usklađivanje će započeti na dan potpisivanja SSP-a i postepeno će se proširivati na sve elemente pravnih tekovina EU do kraja prelaznog perioda od 6 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 Srbija će se usredsrediti na preostale delove pravnih tekovina EU. S tim u vezi je predviđeno da će Srbija i Evropska komisija 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: pravo konkurencije, javna preduzeća, javne nabavke, intelektualna svojina, zaštita potrošača, standardizacija, uslovi rada.

2.1. Pravo konkurencije

Sporazum neposredno preuzima pojedine elemente pravnih tekovina EU. To se odnosi na pravo konkurencije čija pravila će se direktno primenjivati na trgovinu između ugovornih strana.

— sposobnost države da ispunjava obaveze iz članstva, uključujući i one koje se odnose na političku, ekonomsku i monetarnu uniju,

— sposobnost Evropske unije da prihvati nove članice.

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

1. *Ugovori između preduzeća, odluke udruženja preduzeća i usaglašena praksa između preduzeća* (kartelni sporazumi) čiji je cilj ili posledica sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije, a naročito ako:

- neposredno ili posredno utvrđuju kupovne ili prodajne cene,
- ograničavaju ili kontrolišu proizvodnju, plasman, tehnički razvoj ili investicije,
- dele tržište ili izvore snabdevanja,
- primenjuju nejednake uslove na iste poslove sa različitim poslovnim partnerima, stavljajući ih na taj način u nejednak konkurentski položaj, i
- uslovljavaju sklapanje ugovora prihvatanjem dodatnih obaveza koje po svojoj prirodi nemaju veze sa predmetom ugovora.

2. *Zloupotreba dominantnog položaja* od strane jednog ili više preduzeća na teritorijama EU ili Srbije, u celini ili na njihovom značajnom delu, a posebno:

- neposredno ili posredno nametanje neodgovarajuće kupovne ili prodajne cene,
- ograničavanje proizvodnje, plasmana ili tehničkog razvoja **na štetu potrošača**,
- primena nejednakih uslova na iste poslove sa različitim poslovnim partnerima, kojim se oni na taj način stavljaju u lošiji konkurentski položaj, i
- uslovljavanje sklapanja ugovora prihvatanjem dodatnih obaveza koje po svojoj prirodi nemaju veze sa predmetom ugovora.

3. *Državna pomoć* koja narušava ili preti da naruši konkurenciju davanjem prednosti određenim preduzećima ili određenim proizvodima.

Treba voditi računa da sporazumom nisu zabranjeni svi oblici državne pomoći. Sporazum ne sprečava:

- pomoć socijalnog karaktera data individualnim potrošačima, ako se pri tome ne pravi diskriminacija zasnovana na poreklu robe,
- pomoć koja se daje za naknadu šteta nastalih usled prirodnih nepogoda ili drugih izuzetnih događaja.

Osim pomenutih oblika državne pomoći, uz odobrenje nezavisnog tela koje će Srbija osnovati u roku od jedne godine od dana stupanja na snagu sporazuma, dozvoljena je:

- pomoć za unapređenje ekonomskog razvoja područja na kojima je životni standard izuzetno nizak ili u kojima postoji znatna nezaposlenost,
- pomoć za unapređenje važnih projekata od evropskog značaja ili za otklanjanje znatnog privrednog poremećaja u privrednom životu,

- pomoć za unapređivanje razvoja određenih privrednih delatnosti, ako se time ne menjaju uslovi poslovanja od zajedničkog interesa,
- pomoć namenjena očuvanju kulture i očuvanju baštine, ako to ne utiče na uslove razmene i konkurencije.

U prvih pet godina od dana stupanja na snagu sporazuma svaka državna pomoć koju Srbija dodeli će se ocenjivati, uzimajući u obzir činjenicu da će se Srbija smatrati područjem na kojem je životni standard izuzetno nizak, odnosno u kojem postoji znatna nezaposlenost.

U roku od četiri godine od dana stupanja na snagu sporazuma Srbija će dostaviti Evropskoj komisiji podatke o bruto domaćem proizvodu po glavi stanovnika koji su usklađeni na nivou NUTS II. Nadležno nadzorno telo u Srbiji i EU će potom zajedno oceniti podobnost regija u Srbiji, i na osnovu toga maksimalni intenzitet pomoći, kako bi se izradila karta regionalne pomoći na osnovu odgovarajućih smernica EU.

Svako postupanje suprotno navedenim odredbama iz sporazuma ocenjivaće se na osnovu kriterijuma koji proističu iz primene pravila konkurencije koja se primenjuju u EU i instrumenata tumačenja koje su usvojile institucije EU. S tim u vezi treba posebno voditi računa da su kartelni ugovori i ugovori kojima se zloupotrebljava dominantan položaj ništavi.

2.2. Javna preduzeća

Istekom roka od 3 godine nakon stupanja na snagu sporazuma, Srbija će primeniti na javna preduzeća i preduzeća kojima su dodeljena posebna prava, načela koja su utvrđena u Ugovoru o funkcionisanju EU.

Pravo EU poznaje pojam javnih preduzeća. Ugovor o funkcionisanju EU ne sprečava osnivanje javnih preduzeća, niti ograničava pravni režim svojine na tim preduzećima. Ona postoje u svim državama članicama. Problem je kako regulisati pravni položaj ovih preduzeća na način da ona posluju u granicama fer konkurencije, zbog uticaja koji države ostvaruju u tim preduzećima u pogledu osnivanja ili uslova poslovanja.

Pojam javnog preduzeća obuhvata svako preduzeće nad kojim javne vlasti imaju direktno ili indirektno dominantan uticaj po osnovu svojine, finansijskog učešća ili pravnih pravila koja se na njega primenjuju.³ Smatra se da dominantan uticaj postoji ukoliko javne vlasti drže većinu upisanog kapitala, kontrolišu većinu glasova po osnovu akcija izdatih od strane preduzeća, ili imaju pravo da postave više od polovine članova upravnog ili nadzornog odbora.

Svako preduzeće koje ispunjava ove uslove smatra se javnim preduzećem, bez obzira da li obavlja profitnu delatnost ili delatnost u javnom ili opštem interesu.

³ Pojam javne vlasti podrazumeva: državne, regionalne i lokalne vlasti.

Na poslovanje svih oblika javnih preduzeća primenjuju se opšta pravila konkurencije. U skladu sa tim pravilima, javna preduzeća ne mogu zaključivati kartelne sporazume, zloupotrebljavati dominantan položaj, koristiti nedozvoljene oblike državne pomoći ili zloupotребiti dodeljene subvencije. U tom pogledu javna preduzeća su u načelu izjednačena sa privatnim preduzećima.

Prilikom usklađivanja propisa treba voditi računa da Ugovor o funkcionisanju EU predviđa određene izuzetke u pogledu primene prava konkurencije u odnosu na preduzeća kojima je povereno vršenje usluga od opšteg ekonomskog interesa ili koja imaju karakter finansijskog monopola. Na njih se primenjuju opšta pravila o konkurenciji ukoliko ih pravno ili faktički ne sprečavaju u izvršavanju poslova koji su im povereni. Međutim, poslovanjem ovih preduzeća ne sme biti ugrožen razvoj trgovinskog prometa u meri u kojoj bi to bilo protivno interesima EU.

Uputstvom Komisije br. 80/723/EEZ od 25. 6. 1980. o transparentnosti finansijskih odnosa između država članica i javnih preduzeća propisana je obaveza država članica da o svim oblicima odobrene državne pomoći (subvencije, naknade poslovnih gubitaka, bespovratne pomoći, zajmovi pod privilegovanim uslovima, prebijanje sa poreskim obavezama, finansijske pogodnosti i dr.) obaveste Evropsku komisiju. Srbija je preuzela obavezu da u roku od godinu dana od stupanja sporazuma na snagu osnuje nezavisno telo kojem će poveriti slična ovlašćenja koja ima Evropska komisija.

Javna preduzeća su obavezna da sredstva koja dobiju iz budžeta i sredstva naplaćenih usluga vode na posebnim računima kako bi se sprečilo prelivanje sredstava iz neprofitne u profitne delatnosti javnih preduzeća.

2.3. Intelektualna svojina

Sporazumom je posebno naglašeno da ugovorne strane pridaju posebnu važnost obezbeđenju odgovarajuće i delotvorne zaštite i primene prava intelektualne svojine.

Nakon stupanja sporazuma na snagu ugovorne strane će u pogledu zaštite intelektualne svojine garantovati privrednim društvima i državljanima ugovornih strana, tretman ne manje povoljan od onog koji ugovorne strane garantuju bilo kojoj trećoj državi.

Sporazum takođe predviđa harmonizaciju propisa u obalsti prava intelektualne svojine. Srbija je preuzela obavezu da u roku od 5 godina od stupanja sporazuma na snagu obezbedi nivo zaštite intelektualne, industrijske i komercijalne svojine koji je sličan onom koji postoji u EU, uključujući i delotvorna sredstva za sprovođenje tih prava. Ta sredstva uključuju mere, procedure i pravne lekove predviđene Uputstvom Evropskog parlamenta i Saveta br. 2004/48/EZ, od 29. aprila 2004. godine, o sprovođenju prava intelektualne svojine.⁴

⁴ Anex VII (član 75. SSP) Pravo intelektualne, industrijske i komercijalne svojine.

Osim toga, predviđeno je da će u istom roku Srbija pristupiti multilateralnim konvencijama u oblasti prava intelektualne svojine. Aneksom VII Sporazuma utvrđeno je da se obaveze pristupanja odnose na sledeće multilateralne konvencije u kojima su države članice EU ugovorne strane, ili koje države članice *de facto* primenjuju:

— Ugovor o patentnom pravu (Ženeva, 2000);

— Međunarodna konvencija za zaštitu novih biljnih sorti (UPOV Konvencija, Pariz, 1961, revidirana 1972, 1978. i 1991).⁵

Zanimljivo je da sporazum ovlašćuje Savet za stabilizaciju i pridruživanje⁶ da donese odluku kojom se obavezuje Srbija da pristupi određenim konvencijama iz ove oblasti za koje utvrdi da su u funkciji efikasne zaštite i primene pojedinih aspekata intelektualne svojine. Uopšte, sporazum 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 Sa-

⁵ Istim aneksom ugovorne strane 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** (Londoni 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**; **Sporazum STO o trgovinskim aspektima prava intelektualne svojine**.

⁶ Savet za stabilizaciju i pridruživanje je zadužen za sprovođenje sporazuma, rešavanje sporova i dalji razvoj odnosa između ugovornih strana. U sastav Saveta ulazi jednak broj predstavnika članova Saveta EU i Evropske komisije, sa jedne strane, i predstavnika Vlade Srbije, sa druge strane. Radi ispunjavanja ciljeva sporazuma Savet za stabilizaciju i pridruživanje može, kada je to predviđeno, donositi odluke koje su obavezne za strane ugovornice. Savet za stabilizaciju i pridruživanje donosi odluke jednoglasno. Ukoliko Savet za stabilizaciju i pridruživanje ne može da postigne saglasnost o nekom spornom pitanju, postoji mogućnost da se ono iznese pred arbitražu.

vet za stabilizaciju i pridruživanje, na zahtev bilo koje ugovorne strane, radi pronalaženja obostrano prihvatljivih rešenja.⁷

Sporazumom je izričito propisano da će od dostignutog nivoa zaštite intelektualne svojine zavisiti saradnja između EU i Srbije u pomenutoj oblasti naučnog istraživanja i tehnološkog razvoja.

Sporazum sadrži posebne odredbe o zaštiti oznaka geografskog porekla za proizvode poljoprivrede i ribarstva i prehrambene proizvode. U skladu sa tim odredbama, Srbija će obezbediti zaštitu oznaka geografskog porekla EU registrovanih u EU.

Srbija se obavezala da će odbiti registraciju žiga i zabraniti na svojoj teritoriji svaku upotrebu imena zaštićenih u EU za slične proizvode koji ne zadovoljavaju uslove za korišćenje oznake geografskog porekla. Kad je reč o postojećim žigovima koji ne zadovoljavaju propisane uslove, a koji su registrovani u Srbiji ili stečeni upotrebom, oni se neće više koristiti pet godina nakon stupanja sporazuma na snagu. Izuzetak su žigovi koji su vlasništvo državljana trećih država a nisu takve prirode da mogu na bilo koji način da zavedu potrošače u pogledu kvaliteta, karakteristika i geografskog porekla robe. Takođe je predviđeno da će u roku od pet godina od stupanja na snagu sporazuma prestati svaka upotreba oznaka geografskog porekla zaštićenih u EU kao uobičajenih izraza u opštoj upotrebi za takve robe u Srbiji. U istom roku Srbija će obezbediti da roba izvezena sa njene teritorije ne krši pravila o oznakama geografskog porekla.

Sa druge strane, oznake geografskog porekla iz Srbije moći će da se registruju u EU pod uslovima sadržanim u Uredbi EU o zaštiti geografskih oznaka i naznaka porekla za poljoprivredne i prehrambene proizvode. Takva mogućnost trebalo bi da doprinese većoj prepoznatljivosti srpskih poljoprivrednih proizvoda na tržištu EU.

2.4. Javne nabavke

U prelaznom periodu od 6 godina Srbija će izvršiti harmonizaciju propisa iz oblasti javnih nabavki sa pravom EU.

Nakon stupanja sporazuma na snagu Srbija će obezbediti da privredna društva EU osnovana u Srbiji imaju pristup postupcima za dodelu javnih ugovora pod uslovima ne manje povoljnim od onih koji se primenjuju na srpska privredna društva.

U roku od 5 godina ovo pravo će biti prošireno i na privredna društva EU koja nisu osnovana u Srbiji. U tom periodu Srbija će postepeno smanjivati prednost izraženu u ceni od 20% u korist domaćih preduzeća.

Savet za stabilizaciju i pridruživanje će periodično ispitivati mogućnost da Srbija svim privrednim društvima EU omogući pristup postupcima za dodelu javnih ugovora. Srbija će jedanput godišnje izveštavati Savet za stabilizaciju i pridruživanje o merama koje je preduzela radi pove-

⁷ Član 75. stav 5. SSP.

ćanja transparentnosti i pružanja delotvorne sudske kontrole odluka donetih u oblasti javnih nabavki.

2.5. Standardizacija, metrologija, akreditacija i ocena usaglašenosti

Srbija će preduzeti neophodne mere kako bi postepeno usaglasila 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 učešće relevantnih tela Srbije u radu organizacija koje se bave standardima, ocenom usaglašenosti, metrologijom i sličnim poslovima,

- 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.

2.6. Zaštita potrošača

Sporazumom je predviđeno da će ugovorne strane sarađivati kako bi usaglasile standarde zaštite potrošača u Srbiji sa standardima u EU. Delotvorna zaštita potrošača je nužna kako bi se obezbedilo valjano funkcionisanje tržišne ekonomije. Zaštita potrošača će zavisiti od razvoja administrativne infrastrukture radi osiguranja nadzora nad tržištem i sprovođenja zakona u ovoj oblasti.

2.7. Uslovi za rad, jednake mogućnosti

Srbija će postepeno uskladiti svoje zakonodavstvo sa pravom EU u oblastima koje se tiču uslova rada, naročito zdravlja i bezbednosti na radu i jednakih mogućnosti.

2.8. Pravosuđe, sloboda, bezbednost

Odredbe o pravosuđu, slobodi i bezbednosti nalaze se u Naslovu VII Sporazuma. 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 u Srbiji, a naročito spro-

vođenju zakona i institucijama pravosuđa. Harmonizacija propisa izričito je predviđena u oblasti zaštite ličnih podataka. Srbija je preuzela obavezu da usaglasi svoje zakonodavstvo u ovoj oblasti sa komunitarnim zakonodavstvom i ostalim evropskim i međunarodnim propisima o privatnosti.

2.9. Zastita životne sredine

Od ostalih odredbi sporazuma izdvajamo odredbu koja se odnosi na zaštitu životne sredine u okviru poglavlja o politikama saradnje između ugovornih strana. Sporazum naglašava značaj saradnje u oblasti zaštite životne sredine u cilju ostvarivanja održivog razvoja. S tim u vezi je predviđeno da će se saradnja između ugovornih strana usredsrediti na usklađivanje propisa Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU. Posebna pažnja će biti posvećena implementaciji Kjoto protokola. Nema sumnje da je usklađivanje prava u ovoj oblasti od izuzetnog značaja za ugovorne strane i da pored primarnih ekoloških ciljeva ima i važne tržišne implikacije. Jedan od uslova za pravilno funkcionisanje zone slobodne trgovine je uspostavljanje istovetnih ili sličnih standarda poslovanja. Razlike u pravnoj regulativi mogu staviti u povoljniji tržišni položaj privredna društva koja posluju na teritoriji gde postoje niži standardi zaštite životne sredine čime se narušavaju uslovi konkurencije u okviru zone slobodne trgovine.

3. Mogući problemi u procesu harmonizacije

Malo je reći da je usklađivanje zakonodavstva sa pravom organizacije koja ima tako složen pravni poredak, kao što je slučaj sa EU, izuzetno zahtevan zadatak. Uspešno sprovođenje postupka harmonizacije podrazumeva poznavanje izvora prava EU i karakteristika pravnog sistema EU, posebno odnosa između prava EU i nacionalnih prava država članica. O kakvoj se složenoj tvorevini radi najbolje svedoči presuda Suda pravde u predmetu *Van Gend en Loos*: „...Zajednica predstavlja novi pravni poredak međunarodnog prava u čiju korist su države članice ograničile svoja suverena prava, mada u ograničenim oblastima, i čiji su subjekti ne samo države članice već i njihovi državljani. Nezavisno od zakonodavstva država članica, pravo Zajednice stoga ne nameće samo obaveze pojedincima, već im takođe dodeljuje i prava koja postaju deo njihovog pravnog nasleđa”.⁸ Pravo koje se stvara u okviru EU pokazuje mnoge karakteristike prava u federalnim državama: ima primat nad nacionalnim pravima država članica i može neposredno stvarati prava i obaveze za pojedince koje su sudovi država članica dužni da štite. Osim toga, EU ima jedinstven pravosudni sistem, koji uključuje nacionalne sudove država članica i na čijem vrhu se nalazi Sud pravde u Luksemburgu.

⁸ Predmet 26/62, *Van Gend en Loos v. Netherlands Fiscal Administration* (1963) ECR I.

To znači da nije samo dovoljno identifikovati i mehanički transponovati pravila iz odgovarajućeg propisa EU u domaći pravni poredak. Treba voditi računa o prirodi svakog pojedinačnog propisa EU. Primera radi, uredbe EU predstavljaju opšte pravne akte, imaju obavezujuće dejstvo i direktno se primenjuju u svim državama članicama. Za razliku od njih uputstva EU obavezuju države članice u pogledu cilja koji se želi postići, dok ostavljaju slobodu izbora u pogledu načina i sredstava za postizanje tog cilja. Uputstva se uglavnom koriste kao sredstvo za harmonizaciju i približavanje nacionalnih propisa država članica. U pojedinim slučajevima je granica između uredbe i uputstva zamagljena, tako da se dešava da propis nosi naziv uredbe ali je po svojoj sadržini blizak uputstvu, i obratno. Slično je i sa odlukama EU. Odluke predstavljaju pojedinačne pravne akte koji u potpunosti obavezuju subjekte kojima su upućene. Međutim, pojedini akti Saveta EU nose naziv „odluke” mada se u suštini radi o opštim pravnim aktima. Neke od tih „odluke” su tzv. „organske prirode” i predviđaju izmene u institucionalnoj strukturi EU.

Takođe treba voditi računa da Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju predviđa usklađivanje zakonodavstva Srbije sa *pravnim tekovinama EU*. Pojam „pravne tekovine” (*acquis communautaire*) je znatno širi od prava EU i označava celokupno pravno nasleđe EU. On obuhvata ne samo pozitivno pravo EU već i tzv. „meko pravo” u koje spada praksa organa i drugih tela EU i posebno stavovi i tumačenja Suda pravde. U skladu sa osnivačkim ugovorima EU, Sud pravde obezbeđuje poštovanje prava u tumačenju i primeni Ugovora. Formalnopravno, odluke Suda pravde se odnose samo na sporove u kojima su donete. Međutim, u praksi, dejstvo odluka Suda pravde prevazilazi okvire pojedinačnih predmeta. Pravni sistem EU nije kompletan. Postoji niz pravnih praznina koje je Sud pravde bio primoran da popunjava, često veoma širokim tumačenjima osnivačkih ugovora. U takvim okolnostima Sud pravde je nastojao da u cilju postizanja pravne sigurnosti i izvesnosti definiše odgovarajuća opšta načela koja obavezuju organe EU, države članice i ostale subjekte komunitarnog prava. Pored popunjavanja pravnih praznina, Sud pravde je dao značajan doprinos daljem razvoju prava EU, stalno ga prilagođavajući potrebama prakse i usmeravajući ga u pravcu sve veće integracije. Neretko je u tome Sud pravde izlazio iz okvira osnivačkih ugovora, a ponekad čak išao i mimo njegovih izričitih odredbi.⁹

Stupanjem na snagu sporazuma stavovi Suda pravde i drugih organa EU postaju deo unutrašnjeg prava Srbije. Srpski sudovi i državni organi dužni su da usklađene domaće propise i odredbe sporazuma koje se neposredno primenjuju (pravila konkurencije) tumače i primenjuju u skladu sa stavovima organa EU. Upravo u tom segmentu može da dođe do određenih teškoća u procesu harmonizacije. Imajući u vidu broj i širinu oblasti u kojima se vrši usklađivanje, sa velikom verovatnoćom se može pretposta-

⁹ Kao primer, videti predmet C-77/88, *European Parliament v. Council* (1990) ECR I-2041.

viti da će najveći problemi nastati u saznavanju i razumevanju stavova organa EU u tumačenju propisa. Naročito ako se ima u vidu stanje u kojem se nalazi pravosuđe i državna uprava, kao i stečene navike u primeni propisa. Zbog toga će posebna odgovornost biti na najvišim sudskim instancama koji treba da obezbede pravilnu primenu propisa i ujednačenost sudske prakse. Pitanje je, međutim, koliko su i ti sudovi kadrovski oспособljeni za takav zadatak.

Sa druge strane, sporazum predviđa mehanizme koji trebaju da olakšaju proces harmonizacije prava. Sporazumom je predviđena saradnja ugovornih strana u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova koja treba da dovede do konsolidacije vladavine prava i jačanja institucija na svim nivoima. Saradnja će naročito biti usredsređena na jačanje nezavisnosti sudstva i poboljšanje njegove efikasnosti. Za tu svrhu je predviđena finansijska pomoć EU u obliku bespovratnih sredstava. Jedan od prioriteta finansijske pomoći je upravo usklađivanje propisa sa pravnim tekovinama EU.

4. Institucionalni okvir za primenu sporazuma

S obzirom na bliskost i širinu veza koje stvara, sporazum o stabilizaciji i pridruživanju zahteva odgovarajući institucionalni okvir. Sporazum predviđa postojanje Saveta za stabilizaciju i pridruživanje koji je zadužen za sprovođenje sporazuma, rešavanje sporova i dalji razvoj odnosa između ugovornih strana. U sastav Saveta ulazi jednak broj predstavnika članova Saveta EU i Evropske komisije, sa jedne strane, i predstavnika Vlade Srbije, sa druge strane. Radi ispunjavanja ciljeva sporazuma Savet za stabilizaciju i pridruživanje može, kada je to predviđeno, donositi odluke koje su obavezne za strane ugovornice. Savet za stabilizaciju i pridruživanje donosi odluke jednoglasno. Ukoliko Savet za stabilizaciju i pridruživanje ne može da postigne saglasnost o nekom spornom pitanju, postoji mogućnost da se ono iznese pred arbitražu.

Sporazum predviđa postojanje i drugih zajedničkih tela koja imaju pomoćnu i savetodavnu ulogu. Savetu za stabilizaciju i pridruživanje će u obavljanju njegovih funkcija pomagati Odbor za stabilizaciju i pridruživanje, koji će se sastojati od predstavnika Saveta EU i predstavnika Evropske komisije, sa jedne strane, i predstavnika Vlade Srbije, sa druge strane. Savet za stabilizaciju i pridruživanje može preneti bilo koje svoje ovlašćenje na Odbor za stabilizaciju i pridruživanje, uključujući i pravo na donošenje obavezujućih odluka.

Na kraju, predviđeno je postojanje Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje, kao foruma u kojem će se poslanici Narodne skupštine Srbije i Evropskog parlamenta sastajati i razmenjivati mišljenja.

Postojanje zajedničkih tela i redovni kontakti između predstavnika ugovornih strana bi trebalo da olakšaju proces harmonizacije. U okviru zajedničkih tela moguće je formirati odbore i pododbore za pojedine oblasti što će omogućiti stalnu razmenu mišljenja o određenim spornim

pitanjima, ali i stručnu pomoć i praćenje procesa harmonizacije, kao i identifikaciju mogućih problema u tom procesu.

5. Prelazni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima

Istovremeno sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju zaključen je i Prelazni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima između Evropske zajednice (sada EU) i Srbije. Prelazni sporazum će se primenjivati do okončanja postupka ratifikacije i stupanja na snagu SSP-a. Predmet Prelaznog sporazuma je ograničen na slobodan protok robe, transport i harmonizaciju prava. Od momenta početka primene Prelaznog sporazuma počinju da teku rokovi za stvaranje zone slobodne trgovine i usklađivanje srpskog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u oblasti prava konkurencije, javnih preduzeća i intelektualne svojine. I tu nastaje problem. Odredbama Prelaznog sporazuma predviđeno je da on stupa na snagu prvog dana drugog meseca koji sledi nakon dana kada su ugovorne strane obavestile jedna drugu da su odobrile sporazum. Takođe je predviđeno da se on privremeno primenjuje od 1. jula 2008. godine ako do tog datuma ne bude okončan postupak odobrenja sporazuma. Međutim, odlukom Saveta EU njegova primena je odložena do donošenja odluke Saveta da Srbija u potpunosti sarađuje sa Međunarodnim krivičnim tribunalom u Hagu.¹⁰ Praksa povlačenja jednostranih poteza je nastavljena odlukom Vlade Srbije o jednostranoj primeni Prelaznog sporazuma od 1. februara 2009. godine.¹¹ Na kraju, odlukom Saveta EU od 7. decembra 2009. „odblokirana” je primena Prelaznog sporazuma koji je stupio na snagu 1. februara 2010. godine. Tako smo došli u jednu veoma konfuznu situaciju u kojoj je teško odrediti kada i za koju ugovornu stranu nastupaju obaveze iz Prelaznog sporazuma. U ovom momentu teško je reći da li će rokovi za usklađivanje propisa početi da teku od 1. jula 2008. godine, kako je bilo predviđeno Prelaznim sporazumom, ili od momenta jednostrane primene od strane Srbije — 1. februara 2009. godine, ili od dana donošenja odluke Saveta EU o odmrzavanju primene sporazuma, ili od dana stupanja na snagu — 1. februara 2010, ili od nekog drugog datuma koji će ugovorne strane naknadno utvrditi.

ZAKLJUČAK

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju otvara novo poglavlje u odnosima između EU i Srbije. Ovim sporazumom Srbija i formalno započi-

¹⁰ O (ne)zakonitosti odluke Saveta EU videti: V. Medović, *Vremensko važenje Prelaznog sporazuma od 29. aprila 2008*, Pravni život, br. 14/2008, tom VI, 83—84.

¹¹ S tim u vezi podsećamo da je Prelazni sporazum ratifikovan u tekstu u kojem je zaključen. Dakle sa odredbom iz člana 59. koja izričito predviđa da se on primenjuje od 1. jula 2008. godine. Postavlja se pitanje da li je odluka Vlada o početku jednostrane primene Prelaznog sporazuma od 1. februara 2009. u suprotnosti sa ratifikovanim međunarodnim sporazumom?

nje proces pridruživanja EU. U samom središtu tog procesa se nalazi harmonizacija prava Srbije sa pravnim tekovinama EU. Postavljajući konkretne obaveze i rokove harmonizacije, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju praktično uvodi Srbiju u jedan novi pravni sistem koji se postepeno gradi i razvijao tokom više od 50 godina postojanja Evropskih zajednica, odnosno EU. Srbija je preuzela obavezu da u relativno kratkom vremenskom periodu, do šest godina, uskladi veliki broj propisa sa pravom EU i, što je možda još važnije, obezbedi njihovu primenu u skladu sa praksom organa EU.

S obzirom da je preuzeta međunarodnim sporazumom, obaveza harmonizacije je međunarodna obaveza Srbije prema EU. Međutim, ona ima značajne unutrašnjopravne implikacije. Usaglašavanje se pravnim tekovinama EU podrazumeva, kao što smo pomenuli, preuzimanje stavova Suda pravde i ostalih organa EU u tumačenju i primeni odgovarajućih propisa EU. Da li to znači da će pojedinci moći da se pozivaju na te stavove pred domaćim sudovima i državnim organima? Kakva će biti sudbina zakona i drugih propisa koji su u suprotnosti sa propisima EU ili stavovima organa EU posle isteka roka za usklađivanje? Njihovo ostajanje na snazi bi predstavljalo povredu međunarodne obaveze, ali i Ustava Srbije koji predviđa da zakoni moraju biti u saglasnosti sa suprotnosti sa međunarodnim sporazumima. Ovo su samo neka pitanja na koja će najviše sudske instance u Srbiji morati dati odgovor u bliskoj budućnosti.

HARMONIZATION OF THE SERBIAN LAW WITH THE LEGAL ACHIEVEMENTS OF THE EUROPEAN UNION

Vladimir Medović, Ph.D.
Attorney at law, Novi Sad

S u m m a r y

The subject matter of the paper are the provisions of the Stabilization and Association Agreement between Serbia and the European Union, which relate to the harmonization of the Serbian law with the legal achievements of the European Union. The author analyzes relevant laws of the European Union with which the harmonization is needed in the fields established by the Stabilization and Association Agreement. In relation to this, the author has outlined the possible problems in the harmonization process taking into account different nature of certain sources of the EU law. He has also demonstrated that harmonization of law does not include only harmonization of the legal norms but also their proper application in line with the existing practice of the EU bodies, and especially Court of Justice. In such a manner, decisions of EU bodies, related to the interpretation of the relevant EU provisions included in the stabilization and association agreement, become part of the effective law of Serbia and Serbian authorities and courts are obliged to take them in consideration when deciding in concrete legal matters.

Keywords: stabilization and association agreement, harmonization of law, legal achievements of the EU