POSTUPCI ZA ZAŠTITU KOLEKTIVNIH PRAVA I INTERESA SA OSVRATOM NA STANJE U REPUBLICI MAKEDONIJI

REZIME: Pravna zaštita koja se pruža u parničnom postupku je tradicionalno individualističkog karaktera. Ona je primarno usmerena ka ostvarivanju individualne pravde u konkretnom slučaju, odnosno ostvarivanju povređenih ili osporenih prava individualnih subjekata. U savremenim uslovima sve se više nameće pitanje da li ovakva struktura parničnog postupka može zadovoljiti potrebu za pružanje adekvatne i efikasne pravne zaštite u sporovima u kojima treba zaštititi prava desetina, stotine, pa i hiljade ljudi, u situacijama tzv. *mass harm situations*. Ovim postupcima postiže se, ne samo adekvatna kompenzacija nosioca prava zbog nastale povrede tog prava (čak i u situaciji kada su interesi individualnih subjekata toliko mali, da ne predstavljaju dovoljan poticaj za subjekta da pokrene postupak za zaštitu tog prava), nego oni istovremeno služe i za ostvarivanje opšitijeg cilja – postizanje efekta „odvraćanja“ od budućih povreda kolektivnih prava i interesa. U Republici Makedoniji još nije ustrojen generalni pravni okvir za pokretanje postupaka zaštite kolektivnih prava i interesa, već je ovo pitanje regulisano fragmentarno, pa se zbog toga postavlja pitanje da li je vreme ustroiti generalni zakonski okvir o postupcima kolektivne zaštite.

Ključne reči: *klasna tužba, kolektivni prava i interesi, postupci za zaštitu kolektivnih prava i interesa, predstavnička tužba, ciljevi parničnog postupka.*

* Vanredni profesor, Pravni Fakultet Iustinianus Primus – Univerzitet Sv. Kiril i Metodij u Skoplju, Skoplje, Republika Makedonija, e-mail: ztanja@pf.ukim.edu.mk, tzoroska@yahoo.com

** LL.M (Ph.D student), saradnik u nastavi, Pravni fakultet Iustinianus Primus – Univerzitet Sv. Kiril i Metodij u Skoplju, Skoplje, Republika Makedonija, e-mail: tsterjova@hotmail.com

1. Uvodne napomene

Osnovna struktura parničnog postupka zasniva se na postojanju jedne stranke (tužilac) koja tvrdi da su neko njeno pravo ili pravni interes na neki način povređeni, osporeni ili ugroženi, i koja tvrdi da je neka druga stranka (tuženi) svojim ponašanjem dovela do povrede, osporivanja ili ugrožavanja njenog prava ili pravih interesa. Uobičajeni pojam parnice podrazumeva postojanje jednog tužilaca protiv jednog tuženog, pri čemu je dokazivanje osnovanosti istaknutog zahteva potpuno individualizirano.¹ Pravna zaštita koja se pruža u parničnom postupku je tradicionalno individualističkog karaktera.² Ona je primarno usmerena ka ostvarivanju individualne pravde u konkretnom slučaju, odnosno ostvarivanju povređenih ili osporenih prava individualnih subjekata.

U savremenim uslovima sve se više nameće pitanje da li ovakva struktura parničnog postupka može zadovoljiti potrebu za pružanje adekvatne i efikasne pravne zaštite u sporovima u kojima treba zaštititi prava desetina, stotine, pa i hiljade ljudi, u situacijama tzv. *mass harm situations*, kad postoji isti ili sličan činjenični i/ili pravni osnov njihovih zahteva. Reč je o tzv. kolektivnim pravima i interesima čija se zaštita ne može ostvarivati prema konstrukciji osnovnog bipartitnog modela parničnog postupka, jer on ima ograničeni pravni domet u odnosu na tzv. kolektivna prava i interese. U procesnoj teoriji je konstatovano da „u situaciji u kojoj se određenom praksom gotovo općenito povređuju ili ugrožavaju prava pripadnika određene grupacije, od prepuštanja njima samima da ih štite – s obzirom na ograničeni pravni domet njihovih pojedinačnih inicijativa te ekonomsku i socijalnu snagu njihovih protivnika (trgovaca, poslodavaca, onečišćivača) – ne bi se moglo očekivati da će se ostvariti općedruštveni cilj sprečavanja takve prakse te zaštita prava i interesa pripadnika društvene grupacije kao kolektiviteta”³ svakako imajući u obzir klasičnu individualističku koncepciju prava na pravnu zaštitu. Zbog toga se u savremenim uslovima prepoznaje potreba reafirmiranja tzv. kolektivnih prava i interesa, kako i nužnost njihove zaštite prema posebnim pravilima. Uvođenje posebnih postupaka za zaštitu kolektivnih prava i interesa je

¹ Moller, M. (2005). The Rule of Law Problem: Unconstitutional Class Actions and Options for Reform. *Harvard Journal of Law & Public Policy* 28 (3), str. 860.

² Svakako uz određenim izuzecima, kao što je npr. institut suparničarstvo i sl.

³ Triva, S., Dika, M. (2004). Građansko parnično procesno pravo, Zagreb, Narodne novine, str. 824.

bez sumnje jedan od najaktuelnijih trendova u razvoju civilne procedure u evropskom kontekstu,⁴ a i šire.

2. Pojam kolektivnih prava i interesa

Osnovni procesni model zaštite individualnih interesa uključuje postupke u kojima stranka koja pokreće postupak ostvaruje neki svoj lični, individualni interes, koji čak i u slučajevima kada proističu od činjenične i pravne osnove koja može biti zajednička za više subjekata, ipak se može izdvojiti, na taj način da se zahtev može podneti individualno sa strane svakog subjekata, nezavisno od grupe. Međutim pored individualnih prava i interesa, postoji još jedna kategorija tzv. kolektivna prava i interesi, koji predstavljaju grupni, odnosno fragmentarni interesi (kao što je pravo na čist vazduh, ili zaštita potrošačkih prava) i kojima pravni sistem takođe treba obezbedi pravnu zaštitu.

Kolektivna prava i interesi je pojam koji je različit od individualnih prava i interesa svakog pojedinog učesnika u sistemu, sa jedne strane, ali i od javnih ili opštih interesa, sa druge strane.⁵ Kolektivna prava i interesi imaju dva osnovna obeležja – njihova transindividualnost, i njihova nedeljiva priroda, što implicira na to da se zainteresovani subjekti nalaze u nekoj vrsti zajednice koja se karakteriše okolnošću da ostvarivanje interesa jednog pripadnika grupe, znači i ostvarivanje interesa cele grupe, ali i suprotno, povreda usmerena prema jednom pripadniku grupe, predstavlja povredu interesa cele grupe.⁶ Zbog toga, se ističe da je *differentia specifica* ovih prava i interesa da se ona ne mogu efektivno realizovati kao individualna, već samo kao grupna prava i interesi. Ipak, kolektivni karakter ovih prava i interesa je bipartitan – on znači da njihova realizacija ima posledice kako za članove grupe, tako i za kolektiv kao celinu. U tom smislu, u teoriji se opravdano ističe da osnovni problemi koji se nameću u vezi zaštite kolektivnih prava i interesa je činjenica da ni jedan član grupe nema legitimaciju da pokrene postupak za zaštitu kolektivnog dobra,⁷ sa jedne strane, ili su interesi individualnih subjekata toliko mali, da

⁴ Videti Fairgrieve, D., Howells, G. (2009). Collective Redress Procedures - European Debates. *International and Comparative Law Quarterly* 58 (2), str. 379-409.

⁵ Opširnije kod: Wrška, S., Van Uytsel, S., Siems, M. (2012). Collective Actions - Enhancing Access to Justice and Reconciling Multilayer Interests?, New York, Cambridge University Press, str. 24-25.

⁶ Favela, J. O. (2003). Acciones Populares y Acciones Para la Tutela de Los Intereses Colectivos. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 107, str. 588.

⁷ “Tužbu za zaštitu kolektivnih interesa i prava ne bi bile ovlašćene podnijeti fizičke osobe – one bi mogle tražiti samo zaštitu svojih individualno povrijeđenih subjektivnih prava” – Dika, M. (2011). Postupak u sporovima za zaštitu kolektivnih interesa i prava u: *Novela Zakona o parničnom postupku iz 2011*, Zagreb, Novi informator, str. 59.

ne predstavljaju dovoljan poticaj za subjekta da pokrene postupak za zaštitu tog prava, ili zaštita ne može biti adekvatno pružana ako se štiti individualni interes samo jednog subjekta.⁸

U okviru ovako opredeljenog pojma, dopunski se mogu diferencirati više različitih kategorija zajedničkih (grupnih) interesa. Tako, neki zajednički interesi jedne grupe mogu se smatrati kolektivnim – kada između članova grupe postoji neka pravna veza, a članovi grupe se mogu tačno identifikovati. Sa druge strane, postoje i tzv. difuzni interesi koji se temelje na nekoj činjenici, koja je generička i potencijalna, ali se istovremeno vrlo često temelje i na slučajnim okolnostima i zbog toga je promenljiva, kao npr., okolnost boravljenja na istom području, ili korišćenje istog proizvoda od istog proizvođača, pri čemu su članovi grupe opredeljivi, ali ne i unapred opredeljeni.⁹ Iako su ovakva razgraničenja uglavnom teorijskog karaktera,¹⁰ ona su našla i svoj normativni izraz u nekim zakonodavstvima.¹¹

3. Ciljevi redovnog parničnog postupka naspram ciljeva postupaka za zaštitu kolektivnih prava i interesa

Karakteristika zemalja kontinentalnog prava je dualistički koncept o ciljevima građanskog postupka – građanski postupak ima subjektivan i objektivni cilj. Subjektivni cilj postupka definiše postupak kao sredstvo za zaštitu i ostvarivanje individualnih prava i interesa.¹² Objektivni cilj definiše

⁸ Problemi zaštite kolektivnih prava i interesa su već odavno identifikovani i kvalifikovani kao jedan od glavnih propusta modernih sistema pravne zaštite, koji treba da obezbede efikasan pristup pravde u saglasnosti sa čl. 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Videti: Cappelletti, M., Garth, B. (1978). *Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights More Effective* - A General Report u: Cappelletti, M., Garth, B (urednik) *Access to Justice – A World Survey*, Sijthoff and Noordhoff, str. 18.

⁹ Pellegrini Grinover, A. (1984). *A problematica dos interesses difusos u: A tutela dos interesses difusos*, Sao Paolo, str. 30-31.

¹⁰ Čak i u teoriji se uvek ne prave ovakva razgraničenja, već se termini „kolektivni” „grupni” „klasni” „difuzni” koriste kao sinonimi. O kritici ovakvog postupanja videti: Baretić, M. (2009). *Individualna i kolektivna zaštita potrošača u hrvatskom pravu u: Republika Hrvatska na putu prema europskom pravosudnom području*, Rijeka, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, str. 248.

¹¹ Tako npr., zakonodavstvo Brazila je verovatno jedno od retkih koje se upušta u regulisanje kolektivnih i difuznih interesa. Prema Brazilskom Zakonu o zaštiti potrošača, difuzni interesi su transindividualni interesi, nedeljive prirode, koje poseduje nedefinisana grupa ljudi koja je vezana nekim zajedničkim činjeničnim okolnostima, dok su kolektivni interesi transindividuani interesi, nedeljive prirode koje poseduje grupa, kategorija ili klasa ljudi koji su međusobno, ili prema suprotnoj strani povezana s nekim pravnim odnosom. Citirano prema Favela, J. O., op. cit., str. 590.

¹² Janevski, A., Zoroska – Kamilovska, T. (2012). *Građansko procesno pravo*, knjiga prva, Parnično pravo, drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Skopje, Praven Fakultet „Justinijan Prvi“ – Skopje, str. 19.

postupak kao instituciju u kojoj se pored individualnih interesa, ostvaruju i širi društveni interesi, priznati i izraženi u pravnim normama. U svakom pojedinačnom građanskom postupku istovremeno se ostvaruje i subjektivan i objektivni cilj postupka, a s time se očuvava integritet pravnog poretka u celini.¹³ Pri tome, ciljevi ostvarivanja individualnih prava i obaveza subjekata, autoritativno određivanje tih prava presudama koje će poslužiti kao osnova za sprovođenje prisilnog izvršenja, i uopšte rešavanje sporova koji mogu nastati između različitih činioca sistema uz adekvatnu primenu normi materijalnog prava, u nekom smislu, barem posredno, treba da posluže i za ostvarivanje opštih ciljeva sistema.¹⁴ Poslednje se može ostvariti na dva načina – putem generalne prevencije (koja se temelji na pretpostavci da je verovatnije da će se građani ponašati u saglasnost sa normama pravnog poretka ako vide da se te norme ostvaruju u praksi) i putem prihvatanja sistema zaštite građanskih prava (pri čemu se pretpostavlja da je verovatnije da će subjekti dosledno ispunjavati svoje obaveze, ako imaju jasan uvid u očekivanja mogućeg ishoda njihovog neispunjenja, i ako su svesni da se pravo tumači i primenjuje na ujednačeni način, uzimajući u obzir tekovne društvene promene i razvoj interesa društva u celini).¹⁵

I osnovan cilj postupaka za zaštitu kolektivnih prava i interesa je uglavnom isti – postizanje adekvatne kompenzacije nosioca prava zbog nastale povrede tog prava.¹⁶ Razlika je u tome što se nosiocima prava daje prilika da reduciraju troškove postupka za ostvarivanje prava, odnosno da se na neki način koriste prednostima svojevrstne „ekonomije obima“ (shvaćena u smislu da bez obzira na povećanja broja subjekata čija se prava ostvaruju, neki fiksni troškovi postupka, kao što su npr. troškovi za izvođenje dokaza – naročito ako postoji potreba za izvođenje kompleksnog veštačenja o utvrđivanju nastale štete – mogu da se iskoriste u funkciji svih subjekata istovremeno). Drugim rečima, specifičan cilj postupaka za zaštitu kolektivnih prava i interesa je rasteretiti sudski i uopšte pravni sistem na način što će se što većem broju pojedinaca ponuditi efikasniji pristup pravdi.

¹³ Ibid.

¹⁴ Uzelac, A. (2012). Goals of Civil Procedure (General Report) u: Maleshin, D., (urednik), Civil Procedure in Cross-cultural Dialogue: Eurasia Context (Conference Book), IAPL World Conference on Civil Procedure, 18-21 September 2012, Moscow, Russia, Statut, str. 116.

¹⁵ Rhee van C. H., (2012). Dutch National Report with Some Additional Information on Belgium and France u: Maleshin, D., (ed.), Civil Procedure in Cross-cultural Dialogue: Eurasia Context (Conference Book), IAPL World Conference on Civil Procedure, 18-21 September 2012, Moscow, Russia, Statut, str. 197.

¹⁶ Rosenberg, D. (1984). The Causal Connection in Mass Exposure Cases: A “Public Law” Vision of the Tort System. *Harvard Law Review* 97 (4), str. 878.

Sa druge strane, postupci za zaštitu kolektivnih prava i interesa istovremeno služe i za ostvarivanje opštijeg cilja – postizanje efekta „odvraćanja“ od budućih povreda kolektivnih prava i interesa. Samo postojanje ovih postupaka, a naročito mogući iznos troškova postupka, prinuđuje štetnika (subjekta koji je svojim ponašanjem povredio ili ugrozio prava i interese velike grupe ljudi) da preuzmu troškove svog štetnog ponašanja, i na taj način destimuliše ih da preuzimaju štetne aktivnosti.¹⁷

4. Modeli zaštite kolektivnih prava i interesa

Postupci za zaštitu kolektivnih prava i interesa danas egzistiraju u brojnim savremenim pravnim porecima i to glavno kao mehanizmi zaštite u istim ili slučajnim granama prava, u kojima su naglašeniji grupni (kolektivni) interesi, kao npr., pravo potrošača, antidiskriminacijsko pravo, ekološko pravo itd. Sa druge strane, uporedna analiza pokazuje da u svetskim razmerima gotovo i da ne postoje dva pravna sistema u kojima je na identičan način uređena mogućnost pokretanja postupka za zaštitu kolektivnih prava i interesa.¹⁸ Bez obzira na terminološko određenje, postupke za zaštitu kolektivnih prava i interesa mogu se razvrstiti u nekoliko grupa.

4.1. Model *opt-out*

Američki model postupka za zaštitu kolektivnih prava, tzv. klasna tužba (*class action*) je klasičan primer primene modela *opt-out* o zaštitu ovih prava. Glavno obeležje američke klasne tužbe je njena reprezentativnost, odnosno predstavljanje grupe od strane jednog njenog člana. U pozadini ove reprezentativnosti je nastojanje da se jednom klasnom tužbom pruža konkretna i neposredna pravna zaštita¹⁹ većeg broja oštećenih osoba koji zajedno čine jednu grupu (klasu).

¹⁷ Coffee, J. C. (2006). Reforming the Securities Class Actions: An Essay of Deterrence and Its Implementation. *Columbia Law Review* 106 (7), str. 1536.

¹⁸ Upravo zbog toga u okviru Evropske unije kreiran je termin *collective redress* koji obuhvaća sve tipove postupaka u kojima se pruža zaštita kolektivnih prava i interesa. U tom smislu, *collective redress* je širok pojam koji obuhvaća sve mehanizme koji mogu postići prestanak ili prevenciju nezakonitih poslovnih praksi koje utiču na grupu tužilaca (*injunctive relief*) ili naknadu štete koja je prouzrokovana takvim ponašanjima (*compensatory relief*). Videti Consultation paper on collective redress, Brussels, 4 February 2011 SEC(2011)173, str. 3. Isto i Recommendation on common principles for injunctive and compensatory collective redress mechanisms in the Member States concerning violations of rights granted under Union Law, 11 June 2013, OJ L 201, 26.7.2013, II 3(a).

¹⁹ Sasvim suprotno, većina evropskih kontinentalnih pravnih sistema omogućavaju glavno apstraktnu zaštitu.

Prema čl. 23 Federalnih pravila građanskog postupka SAD-a, *ratio* karakteristika klasnih tužbi je nemogućnost vođenja odvojenih, individualnih postupaka članova grupa jer bi takvo postupanje dovelo do određenih rizika. Pri tome se navode: mogućnost donošenja nekonzistentnih ili varirajućih presuda ili presuda koje bi značajno smanjivale mogućnosti trećih lica da zaštite svoja prava i interese itd. Pravila propisuju i pretpostavke za dozvoljenost klasne tužbe: brojčanost grupe, uobičajenost, tipičnost, reprezentativnost.²⁰

Kao procesno sredstvo, klasna tužba može se koristiti za zaštitu različite vrste prava, uključujući potrošačke sporove; sporove iz oblasti konkurencijskog prava; radne sporove; antidiskriminacijske sporove; sporove za zaštitu životne sredine.²¹ Kada je reč o vrsti pravne zaštite, ona može biti deklaratornog karaktera (umerena ka zabrani određenog delovanja – čl. 23(b) (1) i čl. 23(b) (2)) ili kondemnatornog karaktera (koja se odnosi na zahtev za naknadu pričinjene štete – čl. 23(b) (3)). Upravo ovaj drugi zahtev je tipičan za američki model kolektivne zaštite, pa je zbog toga u SAD-a pojedinačno utuživanje štete u ovim sporovima supsidijarni mehanizam zaštite.

Kada klasna tužba sadrži zahtev za naknadu štete, prema principu „*opt-out*“ pretpostavlja se da su svi subjekti koji su nosioci prava koje se zaštićuje uključeni u postupak, osim ako oni sami ne zatraže da istupe. Imajući u vidu da će odluka koja će biti donesena u ovom postupku imati dejstvo *res iudicata* na sve članove grupe, bez obzira na činjenicu što oni lično nisu učestvovali u postupku, svim subjektima koji prema karakteristikama svojeg potraživanja su obihvaćeni podnesenom tužbom i smatraju se deo klase, mora biti upućeno obaveštenje o pokrenutom postupku i ostavljen rok u kojem se oni mogu izjasniti da istupaju iz postupka (*opt-out*) i da će svoja prava ostvarivati individualno u postupaku koji će sami pokrenuti pred nadležnim sudom.

4.2. Model *opt-in*

Model *opt-in* temelji se na sasvim drugačijem principu konstituisanja strane tužioca. Svi subjekti koji žele da učestvuju u postupku za zaštitu kolektivnih prava moraju dati izričitu izjavu za pristupanje u postupak.²² Tipičan primer ovog modela je engleska grupna tužna (*group litigation order*). Sud će dozvoliti sprovođenje postupka ako su ispunjeni određeni uslovi koji se odnose na: brojčanost zahteva; zajednička činjenična ili pravna pitanja, adekvat-

²⁰ Videti čl. 23 Federalnih pravila građanskog postupka SAD-a.

²¹ Opširnije videti kod Anderson, B., Trask, A. (2010). *The Class Action Playbook*, New York, Oxford University Press, str. 54-63.

²² Hodges, C. (2001). Multi-Party Actions: A European Approach. *Duke Journal of Comparative and International Law* 11, str. 345.

nost postupka za pravično rešavanje istaknutih zahteva, prethodna provera opravdanosti grupne tužbe i superiornost grupne tužbe u odnosu na druge procesne mogućnosti ostvarivanja povređenih prava i interesa. Ako bude dozvoljeno sprovođenje ovog postupka, svako zainteresovano lice treba podneti zahtev da bi ostvarilo svoje potraživanje u okviru ovog postupka. Upravo zbog toga, ovom se modelu upućuju primedbe da on nije ništa drugo sem individualizovana parnica *en masse*, pa se zbog toga smatra da ona ne ispunjava ciljeve zbog kojih je uvedena u pravni sistem.²³

4.3. Model predstavničke tužbe

Verovatno najrasprostranjeni model zaštite kolektivnih prava i interesa u Evropi je model predstavničke tužbe. Prema ovom modelu, određenim organizacijama i udruženjima građana, koji su osnovani zakonom i čiji se ciljevi delovanja odnose se na zaštitu prava i interesa o kojima je reč u konkretnom slučaju, priznaje se legitimacija za pokretanje postupka za zaštitu kolektivnih prava i interesa, putem tzv. predstavničke tužbe. Zaštita koja se može ostvariti putem predstavničke tužbe obuhvata prvenstveno zahtev za utvrđivanje postojanja povrede, kako i zabrana za preuzimanje radnji kojima se povređuju ili ugrožavaju interesi koji su predmet zaštite, ali nije isključena i mogućnost kad se ovim subjektima prizna i legitimacija za podnošenje zahteva za naknadu štete.²⁴

4.4. Model test postupka

U nekim evropskim zakonodavstvima, zaštita kolektivnih prava i interesa ostvaruje se putem tzv. test postupka.²⁵ Radi se o postupku u kojem jedan tužilac pokreće individualni postupak za zaštitu svog prava, u kojem podiže zahtev za utvrđivanje postojanja povrede, kako i utvrđivanje da sva lica koja se nalaze u istim okolnostima imaju pravo podneti zahtev za naknadu pričinjene štete. Ukoliko tužilac uspe u pokrenutom postupku, sva ostala lica mogu dopunski pokrenuti postupak u kome će predmet odlučivanja biti jedino zahtev ovih lica za naknadu štete, ali ne i pitanje da li postoji povreda

²³ Mulheron, R. (2009). The Case for an Opt-Out Class Action for European Member States: A Legal and Empirical Analysis. *The Columbia Journal of European Law* 15, str. 428.

²⁴ Hodges, C. (2008). The Reform of Class and Representative Actions in European Legal Systems - A New Framework for Collective Redress in Europe, Hart Publishing, Oxford and Portland-Oregon, str. 11-12.

²⁵ Ovakav model zaštite kolektivnih prava i interesa predviđen je npr., u Austriji, Germaniji i Grčkoj. Videti Mulheron, op.cit., str. 416-420.

njihovih prava i interesa. Ovo se pitanje smatra *res iudicata* kao rezultat vođenja test postupka.

5. Postupci za zaštitu kolektivnih prava i interesa u Republici Makedoniji

Trend uvođenja posebnih postupaka za zaštitu kolektivnih prava i interesa nije zaobišao ni Republiku Makedoniju, iako u nešto manjem intenzitetu u odnosu na države bivše savezne države (SFRJ), sa kojim Makedonija deli istu procesnopravnu tradiciju.

Naime, dok je u nekim državama regiona (npr. Hrvatska, Srbija) već određeno vreme ustrojen je generalni pravni okvir za pokretanje postupaka zaštite kolektivnih prava i interesa, putem uvođenja nekih od tipova kolektivnih tužbi,²⁶ Republika Makedonija još nije učinila nikakav korak u tom pravcu. Koliko je poznato autorima ovog rada, čak izostaje i bilo kakva inicijativa ili debata o potrebi uvođenja generalnog zakonskog okvira o zaštitu kolektivnih prava i interesa.

Zakon o parničnom postupku Republike Makedonije²⁷ u odnosu na vrstu posebnih parničnih postupaka je ostao na nivo nekadašnjeg saveznog ZPP iz 1976 godina. Svakako zakon sadrži mnoga nova rešenja u ovom delu, ali u okviru nekad poznatih vrsta posebnih postupaka. Što se tiče pravila redovnog parničnog postupka u kontekstu problematike koje obrađujemo, stanje se uopšte nije promenilo. I dalje postoje oni stari i dobro poznati procesni instituti koji su namenjeni da zadovolje potrebu rešavanja sporova u slučajima kada se kao učesnici materijalnopravnog odnosa još pre pokretanja parničnog postupka javljaj više subjekata, ili kada se njihovi zahtevi zasnivaju na bitno istovrsnom faktičkom i pravnom osnovu, ili kada su više lica na drugi način povezana sa predmetom spora. Radi se o institutima: suparničarstvo,²⁸

²⁶ Republika Hrvatska je 2011 godine, izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku utvrdila opšti zakonski okvir za pokretanje i sprovođenje postupaka za zaštitu kolektivnih prava i interesa (videti Glava Trideset druga ZPP (*Narodne novine*, br. 57/11) – Tužba za zaštitu kolektivnih interesa i prava). Iste godine je generalnim pravilima Zakona o parničnom postupku, i Republika Srbija uvela poseban postupak za zaštitu kolektivnih prava i interesa (videti Glava XXXVI ZPP (*Službeni glasnik RS*, br. 72/11) – Postupak za zaštitu kolektivnih prava i interesa građana). Kao što je poznato, Ustavni sud Republike Srbije je na sednici od 23.5.2013 godine proglasio neustavnim čl. 494 do 505 ZPP, kojima je bila regulisana mogućnost pokretanja kolektivnih tužbi, pa se može konstatirati da u ovom trenutku i u Republici Srbiji izostaje generalni zakonski okvir o postupcima zaštite kolektivnih prava i interesa.

²⁷ *Služben vesnik na RM*, br. 79/05, 110/08, 83/09, 116/10, prečišćen tekst br. 7/11.

²⁸ Videti čl. 186 - 193 ZPP.

umešanje²⁹ i spajanje parnica zbog zajedničkog raspravljanja.³⁰ Kako je reč o klasičnim i teorijski dobro obrađenim procesnim institutima, čak i najpovršniji pregled nekih njihovih karakteristika govori u prilog njihove neadekvatnosti u funkciju zaštite kolektivnih prava i interesa. Zbog limitiranosti prostora, ovom prilikom navešćemo samo neke od njih. Tako npr., institut suparničarstvo, koji inače daje mogućnost multiplikacije stranaka u postupku, neadekvatan je zbog sledećih razloga: prvo, kod suparničarstva stranke ne podižu jedan zajednički zahtev već zbog kumulacije subjekata dolazi i do kumulacije tužbenih zahtjeva (osim kog jedinstvenog suparničarstva); drugo, suparničarstvo ne mijenja prirodu tužbenog zahteva, što znači da i u slučaju kada je više zahteva sadržano u jednoj tužbi, svaki zahtev je individualan; treće, stranke se u parnicu tretiraju individualno, naročito sa aspekta stvarne i mesne nadležnosti, kao i stranačke sposobnosti i procesne legitimacije; četvrto, dejstvo *res iudicata* je ograničeno na suparničare, pa se dejstvo presude ne može proširiti na ostala lica čija su prava takođe povrijeđena postupanjem tuženog itd. I institut spajanje parnica je procesna mogućnost, a ne obaveza parničnog suda. Pri spajanju parničnih postupaka ne dolazi do kumulaciju istaknutih zahteva, i još više, sud nije obavezan da odluči na isti način u spojenim parnicama. Konačno, u daljem toku postupka sud može da odredi da se odvojeno raspravlja o pojedinim zahtevima koji su prethodno bili spojeni zbog zajedničkog raspravljanja itd.

I sudska praksa Republike Makedonije govori u prilog neadekvatnosti ovih klasičnih procesnih instituta za zaštitu kolektivnih prava i interesa. Nedavna „poplava“ makedonskog sudstva sa oko 20.000 pojedinačnih tužbi protiv EVN Makedonija AD Skopje³¹ zbog neosnovanog obogaćenja ili naknadu štete je vrlo instruktivan primer u tom pravcu. Rad gotovo svih prvostepenih osnovnih sudova u Republici Makedoniji u 2013 godine bio je blokiran ovakvim tužbama,³² a institut spajanje parnica zbog zajedničkog raspravljanja bio je od male koristi.

²⁹ Videti čl. 194 ZPP.

³⁰ Videti čl. 299 ZPP.

³¹ U pozadini podnošenja ovih tužbi je Odluka Komisije za zaštitu konkurencije iz 26.01.2009. godine kojom se utvrđuje da je EVN Macedonia AD Skopje (kompanija koja ima dominantni položaj na tržištu za snabdevanje maloprodajnih potrošača električnom strujom) zloupotrebila svoj dominantni položaj za period od 25.01.2005 do 28.02.2008, na način što je potrošačima uračunavala i naplaćivala manipulativni trošak u visinu od 6 denara (približno 0,1 eura) u mesečnim računima. Na ovaj način, kompanija je neoficijalno naplatila oko 1, 2 miliona eura.

³² Naročito je bila almanтна situacija u Osnovnom sudu u Ohridu, koji je primio više od 8.500 ovakvih tužbi, pa se to navodi kao glavni razlog neefikasnosti ovog suda

Nepostojanje generalnog zakonskog okvira za procesnu problematiku zaštite kolektivnih prava i interesa ne znači da u Republici Makedoniji uopšte ne postoje zakonska pravila o kolektivnoj zaštiti. Sasvim suprotno, makedonski zakonodavac je pribegao sektorskom pristupu u reguliranju ove zaštite, pa se tako danas odredbe o postupcima zaštite kolektivnih prava i interesa nalaze u nekoliko zakona, i to u: Zakonu o zaštiti potrošača³³, Zakonu o životnoj sredini³⁴ i Zakonu o sprečavanju i zaštiti od diskriminacije³⁵, koji su doneseni, uglavnom kao rezultat potrebe usklađivanja makedonskog zakonodavstva sa evropskom regulativom u ovom domenu. Zbog ograničenog prostora za analizu, zadržaćemo se samo na pitanju legitimacije za pokretanje postupka za zaštitu kolektivnih prava i interesa prema ovim zakonima, jer je reč o pitanju koje ima ključni značaj u ovim postupcima.

Izmenama i dopunama Zakona o zaštitu potrošača iz 2011 godine, u Zakonu je integrisan posebni deo (IIIb) naslovljen kao „Kolektivna zaštita potrošača“. Uređujući kolektivnu zaštitu potrošača, zakonodavac ne koristi termine „kolektivna“, „grupna“ ili „reprezentativna“ tužba, iako se iz analize zakona može izvesti zaključak da je njegova intencija bila uvesti neku vrstu reprezentativne tužbe. Svakako, drugo je pitanje koliko je zakonodavac u tome i stvarno uspeo.

Prema čl. 31-ž ovog zakona, kolektivnu zaštitu može tražiti „svako ovlašćeno lice.“ Ipak, Zakon ne govori o njihovom pravu na pokretanje postupka, već propisuje da ta lica imaju „pravo predložiti nadležnom inspektoratu pokretanje postupka pred nadležnim sudom o prestanku postupanja suprotno odredbama iz čl. 53 do 117 ovog zakona.“³⁶ Navedeno praktično znači da se kao aktivno legitimisana stranka u postupku pred sudom ne javlja ovlašćeno lice već nadležni državni inspektorat.³⁷ Nadležni inspektorat može pokrenuti postupak za kolektivnu zaštitu i *ex offio*. Što se tiče ovlašćenih lica, Zakonom

u Godišnjem izveštaju o radu suda za 2013 godine. Preuzeto sa: <http://daily.mk/polovina-milion-predmeti-dobile-presuda-minatata-godina?forward=2959852>.

³³ *Služben vesnik na RM*, br. 38/04, 77/07, 103/08, 24/11, 164/13.

³⁴ *Služben vesnik na RM*, br. 53/05, 81/05, 24/07, 159/08, 83/09, 48/10, 124/10, 51/11, 123/12, 93/13, 187/13, 42/14.

³⁵ *Služben vesnik na RM*, br. 50/10, 44/13.

³⁶ Postupak za kolektivnu zaštitu se može pokrenuti protiv trgovca pojedinca ili protiv grupe trgovaca iste privredne delatnosti koji postupaju suprotno odredbama ovog zakona i Zakona o obligacionim odnosima, komorskim i drugim udruženjima trgovaca koja su postupile suprotno ili protiv onih koji su propisale pravila o postupanju trgovaca koje se odnose na nepošteno ponašanje na tržištu, kao i protiv operatora sredstava za daljinsku komunikaciju.

³⁷ Po ovom pitanju, makedonsko zakonodavstvo je na nivo hrvatskog Zakona o zaštitu potrošača iz 2007 godine, koji je sadržao isto rešenje. Hrvatski je zakon izmenjen 2009 godine, pa se svakom ovlašćenom licu priznalo pravo da neposredno pokrene postupak pred nadležnom sudu.

je propisano da će Vlada Republike Makedonije, na predlog ministra ekonomije, posebnim aktom opredeliti ovlaštena tela koja imaju zajednički interes za zaštitu potrošača,³⁸ i da će se taj akt proslediti radi unošenja u listu ovlašćenih tela Evropske Komisije.³⁹ Pokretanje postupka za kolektivnu zaštitu ne sprečava da lice kome je prouzrokovana šteta pokrene postupak pred nadležnim sudom protiv trgovca ili davatelja usluga, o naknadi štete, ili postupak za poništenje ili utvrđivanje ništavosti određenog ugovora, odnosno da pokrene bilo koji drugi postupak za ostavarivanje prava koja mu pripadaju prema zakonu.⁴⁰

U domenu zaštite životne sredine, Zakonom o životnoj sredini, predviđeno je da „Fizičko ili pravno lice, kao i udruženje građana formirano za zaštitu životne sredine, koje je direktno ugroženo ili tri posledice nastale ekološke štete, ima pravo pred nadležnim sudom zahtevati od operatora: 1) vraćanje u pređašnje stanje životne sredine, ili 2) naknada pričinjene ekološke štete u skladu sa opštim propisima za naknadu štete ako je vraćanje u pređašnje stanje nemoguće”.⁴¹ Ukoliko nema drugih lica ili se ona ne jave, ovlašćena za pokretanje sudskog postupka, u kojem se mogu podići navedeni zahtevi, je Republika Makedonija. U slučajevima kada je ekološka šteta pričinjena na dobru od opšteg interesa, legitimacija za pokretanje sudskog postupka priroda Republici Makedoniji, jedinici lokalne samouprave ili Gradu Skoplju, u zavisnosti od toga gde se nalazi oštećeno dobro.

Za razliku od navedenih zakona, koji ne koriste adekvatne termine za označavanje tužbe, koji bi asocirali na kolektivnu zaštitu, Zakon o sprečavanju i zaštiti diskriminacije jedini koristi termin „zajednička tužba za zaštitu od diskriminacije” (iako se može debatirati oko adekvatnosti ovog termina). Legitimacija za podošenje ove tužbe pripada raznim „udruženjima i fondacijama, ustanovama i drugim organizacijama civilnog društva, koji imaju opravdani interes za zaštitu kolektivnih interesa određene grupe, ili koji se u okviru svog poslovanja bave zaštitom prava na jednak tretman.”⁴² Posebno je bitno potencirati da je u vezi konstituisanja aktivne stranke (tužilaca) došao do izraz princip *opt-in*, jer je zakonom izričito propisano da je zajednička tužba za za-

³⁸ Ideja je praktično bila da se ovlaste prvenstveno određena udruženja za zaštitu potrošača da traže od nadležnog inspektorata pokretanje sudskog postupka u kojem će se izreći zabrana u slučajima nepoštenih odredbi u potrošačkim ugovorima.

³⁹ Radi se o uobičajenoj praksi koja je prisutna gotovo u većinu zemalja Evropske unije. Ipak, treba naglasiti da iako su od donošenja ovog zakona protekle gotovo tri godine, ovaj akt do danas nije donesen.

⁴⁰ Videti čl. 31-n Zakona o zaštiti potrošača.

⁴¹ Čl. 159 Zakona o životnoj sredini.

⁴² Videti čl. 41, st. 1 Zakona o sprečavanju i zaštiti diskriminacije.

štitu od diskriminacije dozvoljena ukoliko postoji izričita saglasnost lica koje tvrdi da je diskriminirano.⁴³ Tužba se podnosi protiv lica koje je povredilo pravo na jednakav tretman, pri čemu je potrebno da tužilac učini verovatnim da je ponašanjem tuženog došlo do povrede prava većeg broja ljudi.⁴⁴ Zakon određuje i vrste zahteva koje se mogu podiću u zajedničku tužbu, i to: 1) da se utvrdi da je postupanje tuženog povredilo pravo na jednakav tretman u odnosu na članova grupe; 2) da se zabrani preuzimanje radnje s kojom se krši ili se može prekršiti jednak tretman, ili zahtev da se preumu radnje kojima se otklanja diskriminacija ili njene posledice, u odnosu na članova grupe i 3) da se presuda sa kojom je utvrđena povreda prava na jednako postupanje objavi u medijima na trošak tuženog. U zajedničkoj tužbi za zaštitu od diskriminacija ne može se podići zahtev za naknadu štete, što znači da se ovaj zahtev može ostvariti samo u individualnoj parnici.⁴⁵ Čini se da je vakvo rešenje opravdano, jer se zajednička tužba podiže zbog zaštite određene grupe, pa je takva zaštita po svojoj prirodi apstraktnog, a ne konkretnog karaktera. Drugim rečima, zajednička tužba za zaštitu od diskriminacije nema za cilj obeštećenje, već kolektivnu, i prvenstveno, preventivnu zaštitu apstraktne prirode.

6. Zaključna razmatranja

Nesporno je da su sve države sveta, više ili manje, prepoznale potrebu i zaštitu kolektivnih prava i interesa, pa su kreirale ili kreiraju posebne mehanizme o njihovoj zaštiti. I pored napora da se ti mehanizmi usklade,⁴⁶ oni su još uvek silno nacionalno obeleženi.

Što se tiče zakonodavstva Republike Makedonije, može se konstatovati da su postupci za zaštitu kolektivnih prava i interesa fragmentarno uređeni. S obzirom da su pravila o ovim postupcima sadržana u više zakona, postoji nedostatak harmoniziranog metodičkog pristupa u reguliranju ove materije. Sa druge strane, i postojeća pravila gotovo da nisu našla primenu u praksi, tako da je veoma teško oceniti i efikasnost postojećih pravila u zaštiti kolektivnih prava i interesa. Ipak, čini se da je buduća zakonodavna aktivnost u ovom domenu više nego potrebna. Pri tome, će zakonodavac biti prinuđen prvenstveno da reši sledeće prethodno pitanje: da li je potreban generalni zakonski okvir o postupcima kolektivne zaštite ili će oni i dalje biti regulisani posebnim

⁴³ Videti čl. 41, st. 4 Zakona o sprečavanju i zaštiti diskriminacije.

⁴⁴ Videti čl. 41, st. 3 Zakona o sprečavanju i zaštiti diskriminacije.

⁴⁵ *Arg. ex.* čl. 41, st. 2 Zakona o sprečavanju i zaštiti diskriminacije

⁴⁶ U tom pravcu videti na pr. Recommendation on common principles for injunctive and compensatory collective redress mechanisms in the Member States concerning violations of rights granted under Union Law, 11 June 2013, OJ L 201, 26.7.2013

zakonima, svakako imajući u vidu sve prednosti i mane koje nose obadva pristupa u uređivanju ove problematike?

Tatjana Zoroska Kamilovska

LLD, Associate professor, The Faculty of Law “Iustinianus Primus” – “St. Kiril and Metodij” University in Skopje, Skopje, Republic of Macedonia

Tatjana Shterjova

LLM (a PhD student), a teaching assistant, The Faculty of Law “Iustinianus Primus” – “St. Kiril and Metodij” University in Skopje, 1000 Skopje, Republic of Macedonia

Proceedings referring to the protection of collective rights and interests with a review of the situation in Republic of Macedonia

A b s t r a c t

The protection granted in the litigation procedure traditionally bears individual characteristics. It is primarily aimed at achieving individual justice in every particular case, providing the individuals the possibility to exercise their injured or disputed rights. In contemporary conditions, the question which is more and more getting imposed refers to the fact whether such a structure of the civil procedure can meet the needs to provide an adequate and efficient legal protection in disputes where there is a need to protect the rights of tens, hundreds, and even thousands of people in the cases of the so-called “mass harm situations“. These procedures can achieve not only an adequate compensation to the holder of the right for the resulting violations of that right (even in situations where the interests of the individual are so small, that it does not represent a sufficient incentive for that person to initiate proceedings for the protection of that right), but they also serve for a realization of a more general goal - to achieve the effect of „deterrence“ against future violations of the collective rights and interests. In Republic of Macedonia a general legal framework for protecting collective rights and interests has not been established yet, but this issue is only regu-

lated fragmentary, so there is a question arisen whether the time has come to develop a general legal framework for collective redress procedures.

Key words: *class action, collective rights and interests, collective redress, representative actions, the goals of the litigation procedure.*

Literatura:

1. Anderson, B., Trask, A. (2010). *The Class Action Playbook*, New York, Oxford University Press
2. Baretić, M. (2009). Individualna i kolektivna zaštita potrošača u hrvatskom pravu u: Republika Hrvatska na putu prema europskom pravosudnom području, Rijeka, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci
3. Cappelletti, M., Garth, B. (1978). *Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights More Effective - A General Report* u: Cappelletti, M., Garth, B (ed.) *Access to Justice – A World Survey*, Sijthoff and Noordhoff
4. Coffee, J. C. (2006). *Reforming the Securities Class Actions: An Essay of Deterrence and Its Implementation*. *Columbia Law Review* 106 (7), str. 1534-1586
5. Consultation paper on collective redress, Brussels, 4 February 2011 SEC(2011)173.
6. Dika, M. (2011). *Postupak u sporovima za zaštitu kolektivnih interesa i prava u: Novela Zakona o parničnom postupku iz 2011*, Zagreb, Novi informator
7. Fairgrieve, D., Howells, G. (2009). *Collective Redress Procedures - European Debates*. *International and Comparative Law Quarterly* 58 (2), str. 379-409
8. Favela, J. O. (2003). *Acciones Populares y Acciones Para La Tutela de Los Intereses Colectivos*. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 107, str. 587-615
9. Hodges, C. (2001). *Multi-Party Actions: A European Approach*. *Duke Journal of Comparative and International Law* 11, str. 321-354
10. Hodges, C. (2008). *The Reform of Class and Representative Actions in European Legal Systems – A New Framework for Collective Redress in Europe*, Hart Publishing, Oxford and Portland – Oregon

11. Janevski, A., Zoroska Kamilovska, T. (2012). Građansko procesno pravo, Kniga prva, Parnično pravo, drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Skoplje, Praven Fakultet „Justinijan Prvi“ – Skopje
12. Moller, M. (2005). The Rule of Law Problem: Unconstitutional Class Actions and Options for Reform. *Harvard Journal of Law & Public Policy* 28 (3), str. 855-908
13. Mulheron, R. (2009). The Case for an Opt-Out Class Action for European Member States: A Legal and Empirical Analysis. *The Columbia Journal of European Law* 15, str. 409-453
14. Pellegrini Grinover, A. (1984). A problematica dos interesses difusos u: A tutela dos interesses difusos, Sao Paulo
15. Recommendation on common principles for injunctive and compensatory collective redress mechanisms in the Member States concerning violations of rights granted under Union Law, 11 June 2013, OJ L 201, 26.7.2013
16. Rosenberg, D. (1984). The Causal Connection in Mass Exposure Cases: A “Public Law” Vision of the Tort System. *Harvard Law Review* 97 (4), str. 849-929
17. Triva S., Dika, M. (2004). Građansko parnično procesno pravo, Zagreb, Narodne novine
18. Uzelac, A. (2012). Goals of Civil Procedure (General Report) u: Maleshin, D., (urednik), Civil Procedure in Cross-cultural Dialogue: Eurasia Context (Conference Book), IAPL World Conference on Civil Procedure, 18-21 September 2012, Moscow, Russia, Statut
19. Van Rhee, C. H. (2012). Dutch National Report with Some Additional Information on Belgium and France u: Maleshin, D., (urednik), Civil Procedure in Cross-cultural Dialogue: Eurasia Context (Conference Book), IAPL World Conference on Civil Procedure, 18-21 September 2012, Moscow, Russia, Statut
20. Wrba, S., Van Uytsel, S., Siems, M. (2012). Collective Actions – Enhancing Access to Justice and Reconciling Multilayer Interests?, New York, Cambridge University Press
21. Zakon o parničnom postupku, *Služben vesnik na RM*, br. 79/205, 110/08, 83/09, 116/10, prečišćen tekst br. 7/11
22. Zakon o sprečavanju i zaštita od diskriminacije, *Služben vesnik na RM*, br. 50/10, 44/13.
23. Zakon o zaštiti potrošača, *Služben vesnik na RM*, br. 38/04, 77/07, 103/08, 24/11, 164/13

24. Zakon o životne sredine, *Služben vesnik na RM*, br. 53/05, 81/05, 24/07, 159/08, 83/09, 48/10, 124/10, 51/11, 123/12, 93/13, 187/13, 42/14