

KOPAONIČKA ŠKOLA PRIRODNOG PRAVA – SLOBODAN PEROVIĆ
KOPAONIK SCHOOL OF NATURAL LAW – SLOBODAN PEROVIĆ

Universitas Iuris Naturalis Copaonici

KRIZA PRAVA – STARA PITANJA I NOVE OKOLNOSTI

LAW IN CRISIS – OLD ISSUES AND NEW CIRCUMSTANCES

Zbornik radova Kopaoničke škole prirodnog prava
– Slobodan Perović

Proceedings of the Kopaonik School of Natural Law
– Slobodan Perović

Tom II/Volume II

38 GODINA POSTOJANJA I RADA KOPAONIČKE ŠKOLE
PRIRODNOG PRAVA

38 YEARS OF THE EXISTENCE AND WORK OF THE KOPAONIK SCHOOL
OF NATURAL LAW



Beograd, 2025

KRIZA PRAVA – STARA PITANJA I NOVE OKOLNOSTI
LAW IN CRISIS – OLD ISSUES AND NEW CIRCUMSTANCES

Zbornik radova Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović
Proceedings of the Kopaonik School of Natural Law – Slobodan Perović

38 godina postojanja i rada Kopaoničke škole prirodnog prava
38 years of the existence and work of the Kopaonik School of Natural Law

Izdavač/Publisher

Kopaonička škola prirodnog prava – Slobodan Perović
Patrijarha Gavrila 12, Beograd

E-mail: office@kopaonickaskola.rs

www.kopaonikschool.org

Glavni i odgovorni urednik/Editor-in-Chief

JELENA S. PEROVIĆ VUJAČIĆ

Predsednik Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović
President of the Kopaonik School of Natural Law – Slobodan Perović

Sekretar/Secretary

Andrea Nikolić

Uređivački odbor/Editorial Board

Prof. dr Nataša Delić, Dr Hajrija Mujović, Mr Gordana Petković, Prof. dr Edita Kastratović, Dr Božidar Otašević, Prof. dr Milan Škulić, Prof. dr Olga Jović-Prlainović, Dr Uroš Novaković, Prof. dr Dobrosav Milovanović, Prof. dr Zoran Lončar, Prof. dr Zorica Vukašinović Radojičić, Dr Christa Jessel-Holst, Prof. dr Dragor Hiber, Akademik prof. dr Zoran Rašović, Prof. dr Nikola Mojović, Prof. dr Nina Planojević, Prof. dr Gordana Ilić-Popov, Akademik prof. dr Mirko Vasiljević, Dr Dragiša Slijepčević, Miroslav Nikolić, Jasminka Obućina, Prof. dr Jelena S. Perović Vujačić, Dr Thomas Meyer, Dr Nataša Hadžimanović, Prof. dr Stojan Dabić, Prof. dr Mirjana Radović, Predrag Trifunović, Prof. dr Ljubinka Kovačević, Prof. dr Sanja Danković Stepanović, Dr Đorđe Krivokapić, Andrea Nikolić, Prof. dr Gordana Stanković, Prof. dr Gian Antonio Benacchio, Prof. dr Ivana Krstić, Akademik prof. dr Radovan Vukadinović, Dr Jelena Vukadinović Marković, Prof. dr Gordana Vukadinović, Prof. dr Saša Bovan, Prof. dr Vladan Petrov

Međunarodni naučni odbor/International Scientific Committee

Prof. dr Xavier Blanc-Jouvan (Professor emeritus, University of Paris I Panthéon-Sorbonne, France), Prof. dr Rajko Kuzmanović (President of the Academy of Sciences and Arts of Republika Srpska, Bosnia and Herzegovina), Prof. dr Alfredo Ferrante (University of Pavia, Italy), Prof. dr Francesca Fiorentini (University of Trieste, Italy), Prof. dr Vlado Kambovski (Macedonian Academy of Sciences and Arts, North Macedonia), Prof. dr Aleksandra Maganić (Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia), Prof. dr Mateja Durovic (King's College London, UK)

Kompjuterska obrada/Pre-print

Miodrag Panić

Dizajn korica/Cover design

Uroš Živković

Tiraž/Number of Copies: 100

Štampa/Print

FUTURA, Novi Sad

ISBN-978-86-81956-29-8 (serija) / ISBN-978-86-81956-31-1

Radovi u ovom Zborniku podležu anonimnoj recenziji od strane dva recenzenta. Ocene iznesene u člancima objavljenim u ovom Zborniku lični su stavovi njihovih autora i ne izražavaju stavove uredništva ni institucija u kojima su autori zaposleni. Svi radovi u ovom Zborniku se objavljuju po pozivu, a njihovi autori imaju svojstvo pozvanih predavača na konferenciji.

JELENA VUKADINOVIĆ MARKOVIĆ

**PANDEMIJA KOVIDA 19 I PRAVO EVROPSKE UNIJE:
IZMEĐU OGRANIČENIH NADLEŽNOSTI I ZAHTEVA
ZA TRANSPARENTNOŠĆU**

Pravo Evropske unije predstavlja jedinstven i složen pravni poredak koji obuhvata elemente međunarodnog i unutrašnjeg prava, sa specifičnom raspodelom nadležnosti između Unije i država članica. Oblast javnog zdravlja spada u podeljene nadležnosti, pri čemu EU može preduzimati mere podrške i koordinacije, ali ne i potpuno harmonizovati nacionalne sisteme. Pandemija kovid 19 pokazala je ograničenja postojećeg institucionalnog okvira i odsustvo pravnog mehanizma za jedinstveno reagovanje na nivou Unije. U nedostatku formalne nadležnosti za proglašenje vanrednog stanja, EU je primenila mehanizme mekog prava, koristeći preporuke, smernice i zajedničke strategije radi koordinacije javnozdravstvenih i ekonomskih mera. Poseban izazov predstavljali su ugovori o kupovini vakcina zaključeni između Evropske komisije i farmaceutskih kompanija kao i njihova transparentnost. Analiza odluke Opšteg suda pravde Evropske unije ukazuje na važnost principa transparentnosti u komunitarnom pravu. Rad ispituje pravni okvir, institucionalne ograničenosti i praktične posledice odluka EU u vanrednim okolnostima, ukazujući na potrebu redefinisanja nadležnosti u oblasti javnog zdravlja i jačanja mehanizama transparentnosti.

Ključne reči: Evropska unija, javne nabavke, javno zdravlje, pandemija kovid 19, transparentnost, vakcinacija

Doc. dr Jelena Vukadinović Marković, viši naučni saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu, e-mail: jelena_vuk83@yahoo.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3949-4672>. Ovaj rad je nastao kao rezultat istraživanja u okviru projekta „Prilagođavanje pravnog okvira društvenim i tehnološkim promenama sa posebnim osvrtnom na regulisanje veštačke inteligencije“ koji u 2025. godini sprovodi Institut za uporedno pravo uz finansijsku podršku Ministarstva nauke, tehnološkog razvoja i inovacija (evidencioni broj: 451-03-136/2025-03/200049 od 4. 2. 2025).

UVODNA RAZMATRANJA

Evropska unija, po svojoj pravnoj prirodi, predstavlja *sui generis* pravnu tvorvinu, sastavljenu od država članica koje su dobrovoljno prenele deo svojih suverenih nadležnosti na institucije Unije. Sistem raspodele nadležnosti u okviru Unije zasniva se na principu podele između Unije i država članica, pri čemu su određena pitanja u isključivoj nadležnosti Unije, poput carinske unije, utvrđivanje konkurencije unutar komunitarnog prostora, dok su druga u isključivoj nadležnosti država članica, kao što su, na primer, pitanja u oblasti fiskalne politike i oporezivanja kao i obrazovanja. Pored tzv. isključivih nadležnosti postoje i nadležnosti koje su podeljene između država članica i institucija Unije.¹ U podeljene nadležnosti spada između ostalog i zaštita zdravlja, kako je definisana Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije (TFEU).² Oblast zdravlja je takođe „transverzalna“ oblast prava EU, jer se prepliće sa nadležnostima Unije u više oblasti, kao što su unutrašnja trgovina, sloboda kretanja ljudi, istraživanje i inovacije, zaštita životne sredine i dr.³ Podeljena nadležnost u praktičnom smislu znači da institucije Evropske unije imaju pravo da donose propise u onim aspektima (delovima) politike zdravlja, koji ne spadaju u isključivu nadležnost država članica. Iako formalno podeljena, većina pitanja koja se odnosi na zaštitu zdravlja i dalje spada u nacionalnu kompetenciju i ostaje u nadležnosti nacionalnih upravnih i sudskih organa. Pitanje finansiranja zdravstvene zaštite građana uglavnom pripada državama članicama, dok Unija pruža ograničenu podršku nacionalnim zdravstvenim sistemima, na primer kroz finansiranje biomedicinskih i drugih istraživanja, kroz regionalne i strukturne razvojne politike.⁴ Upravo regulisanje i finansiranje zdravstvene zaštite pokazalo se od posebnog značaja tokom pandemije kovida 19, kao izuzetnog vanrednog događaja koji je pogodio čitav svet.⁵

U odgovoru na pandemiju kovida 19, nadležnost za postupanje u vanrednim situacijama uglavnom je pripadala nacionalnim državama članicama, dok je EU

¹ O raspodeli nadležnosti između Evropske unije i država članica v. Radovan Vukadinović, Jelena Vukadinović Marković, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2020, 64–71.

² Čl. 4(2) (k) i čl. 168 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

³ Tamara Hervej, „EU health law“, *European Union Law* (eds. C. Barnard, S. Peers), OUP, 2023, 662.

⁴ Više v. o planu finansiranja zdravstvene zaštite na komunitarnom planu na zvaničnoj stranici Evropske komisije: *Structural and investment funds – European Commission*.

⁵ Više o odgovoru Evropske unije na pandemiju kovida 19 v. Gordana Gasmi, Dragan Prlja, „Evropska unija i pandemija: Relevantni pravni i institucionalni aspekti“, *Pandemija Kovida 19: pravni izazovi i odgovori*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2021, 9–21.

imala ograničena ovlašćenja, koja se, prema slovu Ugovora o funkcionisanju EU,⁶ mogu primeniti „posebno u slučaju ozbiljnih poteškoća u snabdevanju određenim proizvodima (čl. 122 TFEU).⁷ Iako je pandemija kovida 19 nesumnjivo predstavljala izuzetnu i nepredviđenu situaciju, EU nije raspolagala nadležnošću da formalno proglasi vanredno stanje u oblasti javnog zdravlja. Kako u tom pogledu nije donet poseban zakon niti je došlo do proširenja postojećih nadležnosti, Unija je svoje mere tokom pandemije zasnivala na postojećem pravnom okviru.⁸ Većina tih mera, koje su donosile institucije EU, imala je karakter tzv. mekog prava poput preporuka i mišljenja kojima su državama članicama davane smernice o načinu postupanja u određenim okolnostima.⁹ Jedna od takvih preporuka odnosila se na sprovođenje vakcinacije stanovništva i koordinaciju pristupa u okviru Unije.

Vakcinacija je, što je bilo jasno od samog početka pandemije, trebalo da predstavlja centralni stub javnozdravstvenog odgovora na pandemiju.¹⁰ Međutim, politika vakcinacije pod kojom se podrazumeva definisanje prioriternih grupa, sprovođenje kampanja vakcinacije, načini njene primene, određivanje zdravstvenih organa koji vakcine mogu pružati građanima, kao i mesto i vreme vakcinacije

⁶ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union* C 202, 7 June 2016.

⁷ Prema čl. 122 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije: „Bez uticaja na bilo koje druge postupke predviđene Ugovorima, Savet, na predlog Komisije, može odlučiti, u duhu solidarnosti između država članica, o merama koje su odgovarajuće za ekonomsku situaciju, posebno ako nastanu ozbiljne teškoće u snabdevanju određenim proizvodima, naročito u oblasti energije.

2. Kada se neka država članica nađe u teškoćama ili bude ozbiljno ugrožena ozbiljnim teškoćama prouzrokovanim prirodnim katastrofama ili izuzetnim događajima van njene kontrole, Savet, na predlog Komisije, može, pod određenim uslovima, odobriti finansijsku pomoć toj državi članici. Predsednik Saveta obavestiće Evropski parlament o donetoj odluci.“

Evropska komisija je objavila više dokumenata kojima se utvrđuje zajednički evropski okvir za vakcinaciju. U martu 2020. godine, EU je zajedno sa državama članicama pokrenula zajednički program javnih nabavki za rukavice i zaštitna odela, zaštitu očiju i disajnih organa, respiratore i laboratorijsku opremu.

⁸ Suprotno stanovište može se uočiti u predmetu *Weiss*. U svojoj presudi od 5. maja 2020. godine, Drugo veće nemačkog Saveznog ustavnog suda (2 BvR 859/15 i dr.), po prvi put je kvalifikovalo jednu presudu Suda pravde Evropske unije (C-493/17 *Weiss*) kao „proizvoljnu“, te je odluke Evropske centralne banke (ECB) koje se odnose na Program kupovine hartija od vrednosti javnog sektora (PSPP) proglasilo *acta ultra vires*, odnosno donetim izvan granica nadležnosti Unije.

⁹ Više v. Kai Purnhagen, Anniek de Ruijter, Mark Flear, Tamara Hervey, Alexia Herwig, „More Competences than you knew: the web of health competences for Union action in response to the COVID-19 outbreak“, *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 11, 2020, 297–306.

¹⁰ V. Willem Van Aardt, „COVID-19 Vaccine Mandates, International Human Rights Law and the Voluntary Consent Criterion“, *Regional Law Review*, Institute of Comparative law, 2023, 82.

spadaju u isključivu nadležnost država članica. S druge strane, Evropska unija poseduje zakonodavne nadležnosti kada je reč o regulisanju farmaceutskih proizvoda, uključujući vakcine, te su ti proizvodi podvrgnuti regulativi EU od samog razvoja, kliničkih ispitivanja, proizvodnje, stavljanja u promet, pa sve do nadzora nakon stavljanja u promet.¹¹

Kada se govori o obezbeđivanju (nabavci i kupovini) vakcina, na institucionalnom nivou, Evropska komisija je u junu 2020. godine objavila Komunikaciju o strategiji EU za vakcine protiv kovida 19,¹² koja se zasniva na centralizaciji ugovora o unapred zaključenju kupovini (*Advance Purchase Agreements*) vakcina koje su bile u fazi razvoja, kao i na obezbeđivanju dovoljne regulatorne fleksibilnosti u okviru pravnog okvira koji se primenjuje na vakcine i njihove procedure odobravanja u uslovima javnozdravstvene krize. Komisija je koordinisala pregovarački tim koji je uključivao stručnjake iz nacionalnih država članica.¹³ Ova Komunikacija sadrži akcioni plan sa vremenskim okvirom za države članice, u kome je precizirana lista predloženih aktivnosti koje države članice treba da sprovedu.¹⁴ Ova Komunikacija je, međutim, uglavnom bila ograničena na utvrđivanje opštih prioriteta i ključnih razmatranja u razvoju nacionalnih strategija, ostavljajući značajan prostor za razlike među državama članicama, posebno u pogledu određivanja prioritetnih grupa za vakcinaciju.

U pogledu odobrenja za stavljanje vakcina u promet, EU je igrala centralnu ulogu jer su one bile odobrene putem centralizovane procedure, koja je uključivala procenu odnosa koristi i rizika vakcine na osnovu njenog kvaliteta, bezbednosti

¹¹ V. Tamara Harvey, „Law and the Regulation of Medicines“, *Medical Law Review*, Issue 1, Volume 22, Winter 2014, 151–153.

¹² European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank — EU Strategy for COVID-19 Vaccines [COM(2020) 245 final, 17 June 2020].

¹³ V. Odluku Komisije od 18. juna 2020. godine o odobravanju sporazuma sa državama članicama o zajedničkoj nabavci vakcina protiv kovida 19 u ime država članica i o povezanim procedurama (COM(2020) 4192 final), dostupno na : *Commission Decision of 18 June 2020 approving the agreement with Member States on procuring Covid-19 vaccines on behalf of the Member States and related procedures* (COM(2020) 4192 final); V. isto i European Commission, 'Questions and Answers: Coronavirus and the EU Vaccines Strategy' (24 September 2020).

V. Evropska komisija. *Instrument za hitnu podršku (Emergency Support Instrument)*. Brisel: Evropska komisija, 2020. Dostupno na: <https://commission.europa.eu>.

¹⁴ Više v. Tamara Hervey, Sabrina Roettger-Wirtz, Alexandra Fyfe, „The European Union: Legal Response to Covid-19“, *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19* (eds. Jeff King and Octávio LM Ferraz et al), OUP 2022. Dostupno na: *Oxford Constitutional Law: The European Union: Legal Response to Covid*.

i efikasnosti od strane EMA, i odluku o odobrenju koju donosi Evropska komisija na osnovu mišljenja EMA, a koja važi širom EU.¹⁵

Postupak kupovine i stavljanja u promet vakcina na komunitarnom tržištu bio je predmet istrage evropskog ombudsmana povodom navoda o nedostatku transparentnosti prilikom kupovine vakcina, kako u vezi sa pregovorima koji su vođeni prilikom zaključivanja ugovora, tako i u vezi sa objavljivanjem redigovanih ugovora.¹⁶ U jednoj od istraga koja se odnosila na transparentnost pregovaračkog procesa koji je prethodio zaključivanju ugovora između predsednice komisije, gđe Ursule von der Leyen i direktora Pfizer kompanije, ombudsman je zaključio da je došlo do nepravilnog postupanja u upravljanju institucija Unije (*maladministration*) zbog neobjavljivanja traženih informacija javnosti.¹⁷

Slučaj je raspravljan pred Opštim sudom Evropskog suda pravde (Sud EU). Sud EU je 14. maja 2025. godine presudio da je Evropska komisija prekršila pravila o transparentnosti odbijanjem da otkrije tekstualne poruke između predsednice Ursule von der Leyen i izvršnog direktora Pfizera, gospodina Alberta Burle, u vezi sa nabavkom vakcina protiv kovida 19.

Do spora je došla nakon što je novinarka *Njujork tajmsa* (*The New York Times*) gđa Matina Stevi podnela zahtev za pristup ovim porukama, koje su razmenjivane tokom 2021. godine. Komisija je tvrdila da poruke nisu sačuvane jer nisu smatrane „suštinskim“ dokumentima, što je Sud ocenio kao „lošu administrativnu praksu“, protivnu principu dobre uprave.¹⁸ Sud je naložio Komisiji da pruži uverljive razloge zašto poruke nisu bile arhivirane i da li su eventualno obrisane namerno ili slučajno.

U oštrom upozorenju Evropskoj komisiji, Sud sa sedištem u Luksemburgu, u svojoj odluci je istakao da „Komisija ne može samo da izjavi da ne poseduje tražene dokumente“. Dodao je i da: „Komisija nije uspela da na uverljiv način objasni zašto je smatrala da tekstualne poruke razmenjene u kontekstu nabavke Covid-19 vakcina ne sadrže važne informacije.“

¹⁵ Do januara 2022. godine, pet vakcina protiv kovida 19 dobilo je uslovno odobrenje za stavljanje u promet u EU: Comirnaty (BioNTech/Pfizer); Vaxzevria (AstraZeneca); Spikevax (Moderna); Covid-19 vaccine Janssen i Nuvaxovid (Novavax).

¹⁶ U širem smislu v. predmete *Saure v Commission*, T-151/21 (25 March 2022) (General Court); *Saure v Commission*, T-154/21 (6 April 2022) (General Court); *Saure v Commission*, T-232/21 (General Court) (18 March 2022).

¹⁷ Evropski ombudsman, *Transparentnost odgovora EU na krizu izazvanu COVID-19* (14. septembar 2020), <https://www.ombudsman.europa.eu/en/news-document/en/132174>.

¹⁸ O principu dobre uprave v. Bojan Vlaški, „Sadržina i prav(n)a prirode koncepta dobre uprave“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 71, Niš, 2015, 277–292.

Podnosioci zahteva za odlučivanje Opštem sudu, pozivali su se na tri pravna osnova, od kojih je Sud razmatrao samo treći. Prvi osnov odnosio se na povredu čl. 3(a) Uredbe o javnom pristupu dokumentima institucija Evropske unije;¹⁹ drugi na povredu čl. 2(3) Uredbe o javnom pristupu dokumentima institucija Evropske unije; a treći na povredu načela dobre uprave kao i povredu prava utvrđenog čl. 41 Poveljom Evropske unije o osnovnim pravima. Prva dva osnova suštinski su se ticala definicije dokumenta koji je u posedu institucije. Međutim, kako je Komisija u svom odgovoru na tužbu navela da ne poseduje dokumente i da time nema predmet za koji se traži objavljivanje, Sud je prvenstveno raspravljao o postojanju trećeg osnova tužbe. Ovaj osnov, za razliku od prva dva, ne zavisi od posedovanja dokumenta i omogućava ocenu ponašanja administracije u postupanju po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja.

Nakon što je odlučio o trećem osnovu, Sud nije smatrao potrebnim da razmatra preostala dva. Najpre je istakao značaj transparentnosti, ponovivši da, bez obzira na osnov odbijanja, takvo odbijanje mora biti podložno sudskoj kontroli. Suprotno tumačenje bi institucijama dalo svojevrstan „blanko ček“, omogućavajući im da se jednostavno pozovu na nepostojanje ili neposedovanje dokumenta kako bi izbegle svoje obaveze.

Drugim rečima, Sud je utvrdio da Komisija ni u osporavanoj odluci ni u okviru ovog postupka nije pružila nikakvo uverljivo objašnjenje koje bi omogućilo razumevanje razloga zbog kojih nije mogla da pronađe tražene dokumente. Naime, prvo, nije precizirala koje vrste pretraga su sprovedene niti eventualne repozitorijume evidencija u koje je izvršen uvid. Drugo, na osnovu objašnjenja Komisije nije moguće utvrditi da li tražene tekstualne poruke i dalje postoje ili su izbrisane. Treće, da bi dokazala da ne poseduje tražene dokumente, Komisija se ne može pozivati samo na okolnosti da navedeni dokumenti nisu registrovani u njenom sistemu za upravljanje evidencijama, jer tražene tekstualne poruke nisu sadržavale važne informacije i da su prolaznog karaktera. Neophodno je bilo da Komisija obrazloži zbog čega je donela takav zaključak i postupala na taj način. Opšti sud je podsetio da delotvorno ostvarivanje prava na pristup dokumentima, koje proizlazi iz zahteva za transparentnošću, podrazumeva da nadležna institucija, u skladu sa obavezom dobre uprave iz čl. 41 Povelje Evropske unije o osnovnim pravima, u najvećoj mogućoj meri, na neproizvoljan i predvidiv način, sastavlja i čuva dokumentaciju o svojim aktivnostima tokom vremena.

Takođe, obaveza dužne pažnje, koja je sastavni deo načela dobre uprave i koja obavezuje upravu Unije da u odnosima sa javnošću postupa savesno i

¹⁹ Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents [2001] OJ L 145/43.

pažljivo, podrazumeva da ta uprava tražene dokumente nastoji da pronađe sa najvećom mogućom pažnjom, kako bi se otklonile postojeće sumnje u način upravljanja institucija.²⁰

Opšti sud je iz navedenog zaključio da kada se Komisija više ne može pozivati na pretpostavku istinitosti svoje izjave da ne poseduje tražene dokumente, ona je, na osnovu načela transparentnosti i obaveze dužne pažnje, dužna da pruži uverljiva objašnjenja koja podnosiocu zahteva za pristup, kao i Opštem sudu, omogućavaju da razumeju zbog čega dokumenti koji su postojali u prošlosti, ili za koje se osnovano smatralo da su postojali, nisu mogli biti pronađeni. Opšti sud je stoga uvažio treći tužbeni osnov i poništio osporavanu odluku Komisije.

Ovaj slučaj otvorio je važno pitanje nivoa transparentnosti u postupanjima organa Evropske unije.

ODREĐIVANJE POJMA TRANSPARENTNOSTI

Transparentnost označava postojanje otvorenosti, komunikacije i odgovornosti javne vlasti prema građanima.²¹ Ove vrednosti, posmatrane utilitaristički, nesumnjivo imaju ključnu ulogu u izgradnji i očuvanju demokratskog društva. Ipak, ostvarenje ovih postulata u savremenim uslovima pokazuje se kao složen i često nedostižan zadatak. Iako transparentnost može delovati kao idealistički koncept, od suštinskog značaja ostaje pitanje na koji način se ona zaista operacionalizuje u praksi. Drugim rečima, iako se retko dovodi u pitanje značaj otvorenosti, komunikacije i odgovornosti za formiranje i funkcionisanje društva, njihova dosledna i efikasna primena ostaje izazov.

Značenje transparentnosti varira u zavisnosti od konteksta u kome se koristi, menjajući se u odnosu na vreme, mesto i, što je možda najvažnije, funkciju koju obavlja.²² Tako se, na primer, transparentna vlada može definisati kao ona koja građanima obezbeđuje informacije neophodne da sagledaju i razumeju stanje društvene stvarnosti, kao i da predvide posledice sopstvenih postupaka u takvom društvu. Istovremeno, transparentna vlast je ona koja nastoji da društvenu

²⁰ V. Odluku Opšteg suda Pravde Evropske unije.

²¹ Sheila Jasanoff, „Transparency in Public Science: Purposes, Reasons, Limits“, *Law and Contemporary Problems*, Vol. 69, 2006, 21; Nikolina Vrhovec, „Uloga načela transparentnosti i otvorenosti u participaciji građana u javnoj upravi“, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, master rad, Zagreb, 2022, 2–6.

²² James D. Savage, „Member-State Budget Transparency in the Economic and Monetary Union“, *Transparency: The Key to Better Governance?* (eds. Christopher Hood, David Heald), Oxford University Press, Oxford, 2006, 146.

realnost učini razumljivom i dostupnom građanima.²³ Upravo na toj ideji počiva i načelo transparentnosti u Evropskoj uniji, gde ono ima dvojaku funkciju: s jedne strane, jača poverenje građana u institucije i doprinosi demokratskom legitimitetu Unije, a s druge strane, omogućava praktičnu kontrolu nad procesima odlučivanja i sprovođenja prava od strane institucija Unije. Normativno posmatrano, načelo transparentnosti je u pravu Evropske unije utemeljeno u Osnivačkim ugovorima i Povelji o osnovnim pravima, dok se u institucionalnom smislu ostvaruje kroz mehanizme pristupa dokumentima, javnost rada i obrazloženje odluka. Na taj način, transparentnost prevazilazi okvire apstraktne vrednosti i postaje operativni princip upravljanja, koji povezuje demokratske ideale sa svakodnevnim funkcionisanjem institucija. Često se pak, transparentnost meša sa drugim principima na kojima počiva demokratsko društvo. Drugim rečima, neophodno je razlikovati pojam transparentnosti od pojmova otvorenosti i pristupa informacijama. Iako je nesporno da je transparentnost tesno povezana sa otvorenošću, granica između ova dva pojma nije uvek jasno povučena. Deo autora zastupa stav da je transparentnost širi koncept, budući da obuhvata ne samo dostupnost informacija, već i njihovu jasnoću, jednostavnost i razumljivost.²⁴ Nasuprot tome, drugi autori smatraju da je otvorenost sveobuhvatniji pojam, jer uključuje kako transparentnost, tako i učešće građana u postupke odlučivanja.²⁵ Iako svako od ovih stanovišta ima svoju vrednost u određenom kontekstu, može se zaključiti da u literaturi ne postoji jedinstven stav. Postoje, takođe, i pristupi koji oba pojma posmatraju kao sinonime. Za potrebe ovog rada termini transparentnost i otvorenost koristiće se kao sinonimi.

Transparentnost se neretko poistovećuje i sa pojmom pristupa informacijama. Takvo izjednačavanje nije bez osnova, jer je dostupnost informacija nesumnjivo predstavlja sastavni deo transparentnosti. Međutim, mora se podvući da transparentnost ne predstavlja isključivo pristup informacijama od javnog značaja (javni pristup) već se odnosi i na pristup informacijama od strane pojedinca.²⁶

Drugim rečima, pod principom transparentnosti podrazumeva se pristup informacijama, što obuhvata kako javni pristup informacijama,²⁷ tako i pristup

²³ Anoeska Buijze, *The principle of Transparency in EU Law*, Uitgeverij BOXPress, 2013, 31.

²⁴ V. u širem smislu Albert Meijer, „Understanding the Complex Dynamics of Transparency“, *Public Administration Review*, 2013, 429–439.

²⁵ A. Buijze, op. cit., 35.

²⁶ V. pre svih Christopher Hood, „Transparency: The Key to Better Governance?“, *Proceedings of the British Academy*, Vol. 135, 2006, 11.

²⁷ Paul Craig, *EU Administrative Law*, 2. izdanje, Oxford University Press, Oxford, 2012, 357.

sopstvenom spisu²⁸ (dokumentima i spisima koji se isključivo odnose na pojedinca). On podrazumeva da vlada mora odgovarati na zahteve građana, ali i da, po sopstvenoj inicijativi, učini informacije dostupnim. Stoga transparentnost uključuje i proaktivno i reaktivno delovanje. Građanima bi trebalo omogućiti pristup informacijama o zakonima i drugim propisima, kako o njihovom sadržaju, tako i o procesu njihovog donošenja, zatim o pojedinačnim odlukama, razlozima na kojima se one zasnivaju, kao i o podacima koji su poslužili kao osnova za odlučivanje.

Pravo na pristup informacijama je važan instrument za ostvarivanje transparentnosti. Zahtev za pristup informacijama mogu podneti građani ili organizacije. Ovo pravo utemeljeno je u primarnim izvorima prava,²⁹ a uređeno sekundarnim izvorima komunitarnog prava.³⁰ Pored Uredbe o javnom pristupu dokumentima institucija Evropske unije, značajan uticaj na komunitarnom planu u oblasti transparentnosti izvršila je i Konvenciju o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravosuđu u oblastima koje se odnose na životnu sredinu.³¹ Prema komunitarnim pravilima različiti su načini na koji se obezbeđuje transparentnost vlasti Evropske unije. Da bi se ojačala transparentnost u telima javne vlasti, moraju se redovno ažurirati baze podataka o sastavu i sadržaju donetih odluka tokom radnih skupova i radnim telima. Takođe, proaktivna objava informacija na internet stranicama tela javne uprave je jedan od načina na koji se može osigurati transparentnost i informisanost javnosti, čime se istovremeno obezbeđuje i kontrola vlasti od strane građana.

Ostvarivanje transparentnost je važno za ostvarivanje mnogih kolektivnih i individualnih prava, za realizaciju pravne države i funkcionisanje institucija po upravnim i pravnim načelima. Drugim rečima, ako nema transparentnosti u radu javne uprave, mehanizam odgovornosti neće na najbolji način funkcionisati. Bez uvida u rad, politike i predloge uprave, građani ne mogu stvoriti svoje mišljenje i stavove a samim tim i davati predloge za bolje funkcionisanje

²⁸ Sacha Prechal, Madeleine De Leeuw, „Dimensions of Transparency: The Building Blocks for a New Legal Principle?“, *Review of European and Administrative Law*, No. 1, Vol. 0, 2007, 52. Dostupno na: <https://ssrn.com/abstract=1555469>.

²⁹ Čl. 15(3) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU); čl. 42 Povelje o osnovnim pravima Evropske unije.

³⁰ Uredba (EZ) br. 1049/2001 Evropskog parlamenta i Saveta od 30. maja 2001. godine o pristupu dokumentima Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije.

³¹ Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu. Konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravdi u pitanjima životne sredine (Arhuska konvencija), Arhus, Danska, 25. jun 1998. Stupila na snagu 30. oktobra 2001. Dostupno na: <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/text>.

institucija.³² Prema tome, institucije moraju da sastavljaju i čuvaju dokumentaciju koja se odnosi na njihove aktivnosti „koliko god je to moguće i to na neproizvoljan i predvidiv način.“³³ U prethodno pomenutom sporu koji se vodio pred Opštim sudom, postavljeno je pitanje da li se tekstualne poruke uopšte mogu smatrati dokumentima u smislu Uredbe 1049/2001.³⁴ Uredba definiše dokument kao „svaki sadržaj, bez obzira na njegov medij (bilo da je napisan na papiru, čuvan u elektronskom obliku ili kao zvučni, vizuelni ili audiovizuelni zapis), koji se odnosi na pitanje u okviru politika, aktivnosti i odluka koje spadaju u delokrug odgovornosti institucije.“³⁵ U praksi, registracija određenog dokumenta čini dokument upravo onim što on jeste, nezavisno od forme u kojoj se nalazi. U svojoj odbrani Evropska komisija se pred Sudom Pravde EU pozivala na čl. 7(1) i raniju sudsku praksu kako bi tvrdila da interna komunikacija i nacrti nisu od takvog značaja da bi zahtevali registraciju.³⁶ Ovaj argument u suštini znači poricanje važnosti tekstualnih poruka koje je razmenjivala predsednica Komisije, ali bez davanja objašnjenja kako i ko procenjuje tu važnost. U svom odgovoru Komisija je istakla da je forma ta koja određuje značaj informacija koje sadrži, što dovodi do toga da se SMS poruke, kao „kratkotrajne i prolazne“, ne registruju. Ipak, očigledno je da ovakav stav nije prihvatljiv, posebno imajući u vidu da se proces donošenja odluka sve više odvija putem poruka i različitih drugih platformi komunikacije. Sud je zaključio da Komisija ne može isključivo da se pozove na činjenicu da dokument nije registrovan u njenom sistemu za upravljanje dokumentima kako bi dokazala da ga nije posedovala, bez ikakvog dodatnog objašnjenja.³⁷ Drugim rečima, Komisija ne može jednostavno tvrditi da ne poseduje tražene dokumente, već mora da pruži pouzdana i jasna objašnjenja koja omogućavaju i javnosti i Sudu da razumeju zašto se ti dokumenti ne mogu pronaći.

³² Anamarija Musa, „Informacije za građane: transparentnom i otvorenom javnom upravom prema boljem upravljanju i poverenju građana“, *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: poverenje, suradnja, potpora* (ur. I. Koprić, A. Musa & T. Giljević), Zagreb, Institut za javnu upravu, 2017, 34.

³³ *Stevi i The New York Times protiv Evropske komisije*, presuda Opšteg suda EU, T-36/23, EU:T:2025:483, 14. maj 2025, para 41.

³⁴ U odgovoru koji je potpredsednica Jourová iznela u ime Evropske komisije, 18. januara 2022. istakla je da: „Tekstualne i instant poruke i ne podležu definiciji dokumenta u smislu politike vođenja evidencije Komisije, niti spadaju u oblast primene Uredbe 1049/2001 o pristupu dokumentima.“ V. na www.europarl.europa.eu, 26. 10. 2025.

³⁵ Čl. 3(1) Uredbe (EZ) br. 1049/2001 o pristupu dokumentima Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije.

³⁶ V. u tom smislu odluku donetu u predmetu T-110/23 *Kargins v. Commission*, ECLI:EU:T:2024:644.

³⁷ *NYT v Commission*, para 83.

U pomenutom slučaju, nezavisno od stava koji je Evropski sud pravde zauzeo, postavlja se pitanje da li je Evropska komisija mogla da opravdanje za navedeno postupanje traži u hitnosti zaključenja određenih poslova tokom sprovođenja javnih nabavki u izuzetnim okolnostima.

UREĐENJE POSLOVA JAVNIH NABAVKI U EU

Rešenja sadržana u Osnivačkim ugovorima i Direktivi 2014/24,³⁸ kojom se uređuju javne nabavke, nalažu da se poslovi javnih nabavki zaključuju na transparentan način, zabranjujući diskriminaciju i proizvoljnost u odlučivanju.³⁹ Ipak, postoji izuzetak u vanrednim okolnostima kada, zbog hitnosti, može biti izostavljena standardna procedura pregovaranja i zaključivanja ugovora.⁴⁰

Dana 1. aprila 2020. godine, Evropska komisija je objavila Smernice o primeni okvira za javne nabavke u vanrednim situacijama povezanim sa krizom izazvanom kovidom 19,⁴¹ koje definišu dostupne opcije, modalitete i fleksibilnosti u okviru pravnog sistema EU za javne nabavke. Smernice naglašavaju da okvir javnih nabavki EU dozvoljava i podstiče javne naručioce da primenjuju višestepenu proceduru.

Prema čl. 32 Direktive 2014/24/EU, u vanrednim okolnostima javni naručiocu mogu neposredno pregovarati sa potencijalnim izvođačima, bez zahteva za objavljivanjem, definisanim rokovima, minimalnim brojem kandidata ili drugim proceduralnim obavezama. U praksi, ovo omogućava vlastima da postupaju onoliko brzo koliko je tehnički i fizički izvodljivo, a proces može predstavljati *de facto* direktnu dodelu ugovora, ograničenu jedino stvarnom dostupnošću i brzinom isporuke.

Član 32(2)(c) Direktive razlikuje dve vrste kriznih nabavki: „hitne“ i „naročito hitne“. U slučaju hitnih nabavki, dozvoljeno je skraćivanje rokova za podnošenje ponuda i zahteva za učešće. Na primer, minimalni rok u otvorenom postupku može biti skraćen sa 35 na 15 dana,⁴² dok u ograničenom postupku rok za podnošenje

³⁸ Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement

³⁹ Čl. 18(1) Direktive 2014/24/EU.

⁴⁰ Više v. Pedro Telles, „Extremely urgent public procurement under Directive 2014/24/EU and the COVID-19 pandemic“, *Maastrich J Eur Comp Law*, No. 2, Vol. 29, 2022, 215–228.

⁴¹ European Commission. Guidelines on the application of the EU public procurement framework in the emergency situation related to the COVID-19 crisis, OJ C 108 I/01, 1 April 2020, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOC_2020_108_I_000.

⁴² Čl. 27 Direktive.

ponuda može biti smanjen sa 30 na najmanje 10 dana.⁴³ Pozivanje na izuzetak zbog hitnosti mora biti adekvatno obrazloženo, posebno kada poštovanje standardnih rokova nije izvodljivo. Teret dokaza o opravdanosti hitnosti leži na naručiocu. U kontekstu pandemije, cilj ovih izuzetaka bio bi da se vakcine u najkraćem mogućem roku obezbede zdravstvenim ustanovama i stanovništvu.

U stanju „ekstremne hitnosti“ primenjuje se „pregovarački postupak bez objavljivanja“, što znači da se obaveštenje o nabavci ne objavljuje u službenom listu, stvarajući tako svojevrsnu „kartu za izlazak iz režima nabavki“ kojom se pravila stavljaju po strani i omogućava javnim naručiocima da odmah izađu na tržište i brzo pribave ono što je potrebno, bez obaveze pridržavanja načela jednakog tretmana i transparentnosti. Pod okolnostima „ekstremne hitnosti“ podrazumevaju se: okolnost ekstremne hitnosti koju su izazvali događaji koje ugovorni organi nisu mogli predvideti; da je takva situacija nespojiva sa opštim rokovima koji se zahtevaju za redovne postupke; da okolnost koja leži u osnovi stanja ekstremne hitnosti ni u kom slučaju ne sme biti pripisivana ugovornim organima i da mora biti uspostavljena uzročna veza između nepredviđenog događaja i ekstremne hitnosti. Teret dokazivanja postojanja izuzetne okolnosti leži na organu koji je sproveo nabavku. Ova pravila moraju se strogo tumačiti jer predstavljaju derogaciju od garancija utvrđenih u načelima primarnog prava.

Smernice Komisije takođe preporučuju da naručioci, radi ubrzanja nabavki, mogu kontaktirati izvođače unutar i van EU putem telefona, imejla ili lično; angažovati agente sa boljim tržišnim kontaktima; slati predstavnike direktno u zemlje sa potrebnim zalihama; ili pregovarati sa dobavljačima o povećanju ili pokretanju proizvodnje.

Tokom prve nabavke vitalnih medicinskih proizvoda, Evropska komisija je postupak javne nabavke posmatrala pretežno kao trgovinsko pitanje, a ne kao pregovore u vanrednoj situaciji. Da je postupak tumačila kroz vanrednu situaciju, mogla je da se oslanja na navedene smernice i time opravda postupke predsednice Komisije prilikom zaključivanja ugovora o vakcinama.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Pandemija kovida 19 razotkrila je slabosti sistema upravljanja krizama u Evropskoj uniji. Iako pravo EU obezbeđuje solidan institucionalni okvir, njegova primena u oblasti javnog zdravlja ostaje ograničena principom supsidijarnosti i poštovanjem nadležnosti država članica. Unija je, stoga, u vremenu pandemije kovida

⁴³ Čl. 28 Direktive.

19, reagovala kroz mehanizme koordinacije i preporuka, a ne putem obavezujućih instrumenata. Pravne mere, uključujući i Komunikaciju Komisije o nabavkama u vanrednim situacijama, omogućile su brzo delovanje, ali su istovremeno otvorile pitanja legitimnosti i transparentnosti postupka kupovine vakcina. Posebno je problematičan bio nedostatak javnog uvida u ugovore o kupovini vakcina, što je otvorilo pitanje poštovanja principa transparentnosti i dobre uprave. Sud pravde Evropske unije je u predmetu *Matina Stevi and The New York Times Company v European Commission* istakao značaj pristupa informacijama i obavezu Komisije da poštuje principe transparentnosti i odgovornosti, čak i u kriznim okolnostima. Iskustvo pandemije jasno ukazuje da buduće reforme prava EU moraju težiti jačanju institucionalnih kapaciteta i pravne predvidljivosti u oblasti javnog zdravlja, uz balans između brzine delovanja i demokratske kontrole. U tom smislu, transparentnost, pravna sigurnost i solidarnost ostaju ključni stubovi poverenja u evropski sistem upravljanja krizama.

Dr. JELENA VUKADINOVIĆ MARKOVIĆ
Senior Research Associate, Institute of Comparative Law
Belgrade

COVID-19 PANDEMIC AND EUROPEAN UNION LAW: BETWEEN LIMITED COMPETENCES AND TRANSPARENCY REQUIREMENTS

Summary

European Union law represents a unique and complex legal order, encompassing elements of both international and domestic law, with a specific allocation of competences between the Union and its Member States. Public health falls within shared competences, meaning that the EU can take supportive and coordinating measures but cannot fully harmonize national systems. The COVID-19 pandemic highlighted the limitations of the existing institutional framework and the absence of a legal mechanism for a unified Union-level response. In the absence of formal competence to declare a state of emergency, the EU relied on soft law instruments, using recommendations, guidelines, and joint strategies to coordinate public health and economic measures. A particular challenge was posed by the public procurement of vaccines and the transparency of agreements between the European Commission and pharmaceutical companies. The analysis of the General Court of the European Union's decision highlights the importance of the principle of transparency within EU law. This paper examines the legal framework, institutional constraints, and practical consequences of EU decisions in emergency situations, highlighting the need to redefine competences in public health and strengthen transparency mechanisms.

Key words: European Union, public procurement, public health, COVID-19 pandemic, transparency, vaccination

Literatura

- Buijze A., *The principle of Transparency in EU Law*, Uitgeverij BOXPress, 2013.
- Craig P., *EU Administrative Law*, 2. izdanje, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- Harvey T., „Law and the Regulation of Medicines“, *Medical Law Review*, Issue 1, Vol. 22, Winter 2014.
- Hervey T., „EU health law“, *European Union Law* (eds, Barnard C., Peers S.), OUP, 2023.
- Gasmi G., Prlja D., „Evropska unija i pandemija: Relevantni pravni i institucionalni aspekti“, *Pandemija Kovida 19: pravni izazovi i odgovori*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2021.
- Hervey T., Roettger-Wirtz S., Fyfe A., „The European Union: Legal Response to Covid-19“, *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19* (eds. King J., Ferraz O. L. M. et al.), OUP, 2022, *Oxford Constitutional Law: The European Union: Legal Response to Covid*.
- Hood C., „Transparency: The Key to Better Governance?“, *Proceedings of the British Academy*, Vol. 135, 2006.
- Jasanoff S., „Transparency in Public Science: Purposes, Reasons, Limits“, *Law and Contemporary Problems*, Vol. 69, 2006.
- Meijer A., „Understanding the Complex Dynamics of Transparency“, *Public Administration Review*, 2013.
- Musa A., „Informacije za građane: transparentnom i otvorenom javnom upravom prema boljem upravljanju i povjerenju građana“, *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora* (ur. Koprić I., Musa A., Giljević T.), Institut za javnu upravu, Zagreb, 2017.
- Prechal S., De Leeuw M., „Dimensions of Transparency: The Building Blocks for a New Legal Principle?“, *Review of European and Administrative Law*, No. 1, Vol. 0, 2007, <https://ssrn.com/abstract=1555469>.
- Purnhagen K., De Ruijter A., Flear M., Hervey T., Herwig A., „More Competences than you knew: the web of health competences for Union action in response to the COVID-19 outbreak“, *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 11, 2020.
- Savage J., „Member-State Budget Transparency in the Economic and Monetary Union“, *Transparency: The Key to Better Governance?* (ed. Hood C. Heald D.), Oxford University Press, Oxford, 2006.
- Telles P., „Extremely urgent public procurement under Directive 2014/24/EU and the COVID-19 pandemic“, *Maastricht J Eur Comp Law*, Apr., No. 2, Vol. 29, 2022.
- Van Aardt W., „COVID-19 Vaccine Mandates, International Human Rights Law and the Voluntary Consent Criterion“, *Regional Law Review*, Institute of Comparative law, 2023.
- Vlaški B., „Sadržina i prav(n)a prirode koncepta dobre uprave“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 71, Niš, 2015.

Vrhovec N., „Uloga načela transparentnosti i otvorenosti u participaciji građana u javnoj upravi“, master rad, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022.

Vukadinović R., Vukadinović Marković J., *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2020.

PREGLEDNI RAD

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

34(082)

KRIZA prava – stara pitanja i nove okolnosti : zbornik radova Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović. Tom 2 ; Law in crisis – old issues and new circumstances : proceedings of the Kopaonik school of natural law – Slobodan Perović. Vol. 2 / [glavni i odgovorni urednik, editor-in-chief Jelena S. Perović Vujačić]. - Beograd : Kopaonička škola prirodnog prava – Slobodan Perović, 2025 (Novi Sad : Futura). - 580 str. ; 24 cm

Na nasl. str.: 38 godina postojanja i rada Kopaoničke škole prirodnog prava. - Tiraž 100.
- Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija uz svaki rad. - Summaries.

ISBN 978-86-81956-31-1

ISBN 978-86-81956-29-8 (za izdavačku celinu)

a) Право -- Зборници

COBISS.SR-ID 181020681