

SPORAZUM O STABILIZACIJI I PRIDRUŽIVANJU PRED EVROPSKIM SUDOM PRAVDE

Apstrakt

Autor analizira pravni položaj i tumačenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u pravnom poretku Evropske unije i pravnom poretku država kandidata i postavlja posebno zanimljivo pitanje- da li ova vrsta bilateralnih i mešovitih ugovora ima direktno dejstvo? Odgovor na ovo pitanje bi trebalo da da Evropski sud pravde. Međutim, u ovoj oblasti nedostaje prakse Suda pravde, te se prilikom traženja odgovora na ovo pitanje, mora krenuti od stavova Suda pravde o pitanju direktnog dejstva sporazuma o pridruživanju, sa kojim postoje odgovarajuće sličnosti.

Rad će se sastojati od tri dela, uz uvod i zaključak. U prvom delu su opisane osnovne karakteristike sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Drugi deo analizira odnos i sličnosti sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa sporazumima o pridruživanju, dok je treći deo posvećen prikazu slučajeva iz prakse Evropskog suda pravde, u kojima je sporazumima o pridruživanju priznato direktno dejstvo.

Ključne reči: Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, direktno dejstvo, bilateralni sporazum, mešoviti sporazum, Evropski sud pravde.

1.Uvod

Po nestanku blokovske podele Evrope, Evropska zajednica se posvetila politici širenja i daljem razvoju svojih spoljnopolitičkih odnosa. U početku, tačnije do stupanja na snagu Sporazuma iz Maastrichta, spoljni odnosi Evropske ekonomske zajednice su se u najvećem broju slučajeva

¹ Dipl.pravnik-master, istraživač saradnik, Institut za uporedno pravo Beograd

odnosili na zasnivanje ekonomskih odnosa, tj. trgovinskih odnosa pod okriljem zajedničke trgovinske politike.² Osim isključive nadležnosti za vođenje zajedničke trgovinske politike, Evropskoj zajednici su dodeljene i podeljene nadležnosti na osnovu kojih je mogla da zaključuje različite sporazume sa državama nečlanicama, pa tako i sporazume o pridruživanju³ i time zasniva svoje ekonomske spoljne odnose.

I nakon Sporazuma iz Maastrichta, Evropska unija je nastavila da vodi politiku u kome su spoljni odnosi sledili ekonomske i u kojoj postoji odnos međusobne zavisnosti političkih i ekonomskih interesa.

Danas u vođenju spoljne politike Evropska unija ima mogućnost da primenjuje široku paletu različitih mera prema pojedinim državama članicama i nečlanicama ili međunarodnim organizacijama. Za ovaj rad je posebno zanimljiva politika za koju se Evropska unija opredelila da vodi prema državama nečlanicama, čija je osnovna karakteristika diferenciranost, odnosno korišćenje različitih autonomnih i konvencionalnih mera prema različitim državama, uzimajući u obzir geopolitičke, regionalne, ekonomske i razvojne faktora i faktore „uslovne diferencijacije”.⁴ Zavisno od toga kako je određenu državu nečlanicu shodno navedenim faktorima „locirala”, Evropska unija joj može ponuditi različite vrste sporazuma: od sporazuma o slobodnoj trgovini do sporazuma o pridruživanju ili različite vrste autonomnih mera.⁵

Nakon formulisanja regionalnog pristupa⁶ prema zemljama zapadnog Balkana⁷ Evropska unija se odlučila za vođenje politike stabilizacije i pridruživanja, koja se zasniva na kombinaciji trgovinskih koncesija i autonomnih trgovinskih mera, ekonomskoj i finansijskoj pomoći i uspostavljanju posebne vrste ugovornih odnosa. Sastavni

² Rimski ugovor je predviđao da Evropska ekonomska zajednica poseduje isključivu nadležnost da uspostavlja i vodi zajedničku trgovinsku politiku.

³ Čl. 300 Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice.

⁴ V. detaljnije R. Vukadinović, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Kragujevac 2012, 436.

⁵ V. R. Vukadinović, 441.

⁶ Osnovni cilj regionalnog pristupa je konsolidacija mira i stabilnost u regionu čime su se pred ove zemlje stavile obaveze ekonomske obnove i obnove infrastrukture, preorijentisanje na civilne aktivnosti; kao i uspostavljanje što tešnje međusobne političke i ekonomske saradnje, koje bi na kraju rezultirale pristupanju Evropskoj uniji. Radi postizanje pomenutih ciljeva predviđeno je zaključivanje različitih bilateralnih sporazuma sa zemljama regiona, koji bi promovisali demokratiju, njene vrednosti i principe, saradnju zemalja u regionu uz ostvarivanje zadatih ekonomskih ciljeva.

⁷ Zemlje zapadnog Balkana čine Srbija, Crna Gora, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Bivša jugoslovenska Republika Makedonija i Albanija. http://ec.europa.eu/economy_finance/international/non_eu/western-balkan/index_en.htm, 13.08.2013.

deo ove politike predstavlja i zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između države nečlanice i Evropske zajednica i njenih država članica (u daljem tekstu SSP)⁸, čime države nečlanice stiču status „potencijalnog kandidata” za članstvo u Evropskoj uniji.

2.Osnovne karakteristike Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju

SSP predstavlja novu vrstu mešovitih bilateralnih ugovora koje Evropska unija zaključuje sa trećim državama⁹, a koji se razlikuju od Sporazuma o pridruživanju zaključenih sa zemljama srednje i istočne Evrope za njihovo članstvo u Evropskoj uniji.

Pravno dejstvo SSP kao bilateralnog ugovora se ogleda u tome što proizvodi prava i obaveze za obe ugovorne strane. Međutim, SSP je predmet regulisanja međunarodnih, komunitarnih i unutrašnjih normi država članica i države kandidata, koje ga na različite načine posmatraju. Stoga se pitanje pravnog dejstva SSP može posmatrati ne samo kao pitanje unutrašnjeg prava za ugovorne strane, nego i kao pitanje međunarodnog prava, u vezi sa obavezama preuzetim prema trećim državama.

2.1.Pravni status SSP u unutrašnjem pravnom poretku pridruženih država

U pridruženim državama članicama pravni status SSP nije posebno definisan, već se sam sporazum posmatra kao i svaki drugi međunarodni ugovor, koji može imati različit položaj u hijerarhiji pravnih normi jednog unutrašnjeg nacionalnog pravnog poretka, zavisno od prihvaćenog

⁸ V. detaljnije, M. Heipertz, A. Verdun, *Ruling Europe, The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge 2012.

⁹ Opravdanja za zaključivanje mešovitih sporazuma mogu biti različita: jer za neka pitanja nije predviđena nadležnost Unije ili zato što države članice žele da učestvuju u vršenju nadležnosti zajedno sa Unijom onda kada Evropska unija ne poseduje isključivu nadležnost. U takvim situacijama, državama članicama više odgovara da vrše nadležnosti zajedno sa Unijom nego da joj prepuste da ona sama sve obavlja jer na taj način ostaju prisutne na međunarodnoj sceni. Iz tog razloga su države članice uvek za zaključivanje mešovitih sporazuma. Linija razgraničenja između isključive i podeljene nadležnosti Evropske unije se može promeniti tokom vremena i „... Evropski sud pravde je dao svoj sudski blagoslov praksi nekontrolisane primene mešovitih sporazuma u oblasti podeljene nadležnosti...” V. R. Schuetz “Federalism and foreign Affairs: Mixity as an (inter)national Phenomnon”, *Mixed Agreements Revisited* (edc. C. Hillion, P. Koutrakos), Hart Publishing, Oxford 2010, 367.

stanovišta o mestu međunarodnih ugovora u pravnom sistemu jedne države, odnosno da li je prihvaćena monistička ili dualistička teorija.

Na pravne odnose koje uređuju sporazumi o pridruživanju primenjuju se interpretativne metode tumačenja prava Evropske unije, što dodatno svedoči o posebnom karakteru procesa stabilizacije i pridruživanja. Upravo iz tog razloga čudi činjenica da se položaj ovih sporazuma u unutrašnjem pravnom poretku država članica ne posmatra odvojeno od ostalih međunarodnih ugovora jer oni po svojoj svrsi, cilju i sadržaju znatno više zadiru u unutrašnje pravno uređenje jedne pridružene države. Ovakav, nediferencirani pristup sporazumima o pridruživanju u odnosu na ostale međunarodne ugovore je prisutan u velikom broju zakonodavnih rešenja nekadašnjih država kandidata.¹⁰ Pored toga što ne predviđaju poseban status ovih sporazuma, ta zakonodavna rešenja nisu regulisala ni pitanja direktnog dejstva. Iako odsustvo takvih odredbi ne sprečava nacionalne sudove da im priznaju direktno dejstvo, oni, u odsustvu specifičnih ugovornih ili nacionalnih pravila koja bi tu obavezu propisivala, nemaju pravnu obavezu da to učine.

Pojedine odredbe SSP usled njihovog specifičnog sadržaja se ne mogu primeniti bez njihovog prethodnog tumačenja u kontekstu *acquis communautaire*. Tako da pridružene države moraju da primenjuju i interpretativne metode koje su razvile institucije Evropske unije, a ne one klasične metode interpretacije koje se primenjuje na ostale, „obične” međunarodne ugovore. I svrha i cilj SSP se razlikuju od onih koji imaju pred sobom ostali međunarodni ugovori. Praksa Evropskog suda pravde je pokazala da SSP može imati najrazličitije svrhe, koja se može otkriti čitajući preambulu ugovora, njegove dalje odredbe ili može poizaći iz ukupnog konteksta. Sve te svrhe se mogu podvesti pod jedan zajednički cilj, a to je približavanja i uključivanja u članstvo Evropske unije.

2.2. Pravni status SSP u komunitarnom pravu

Od slučajeva *Hageman* i *Demire*¹¹ Sud pravde posmatra sporazume o pridruživanju kao sastavne delove komunitarnog prava, što znači da, na osnovu principa neposredne primene, ovi sporazumi se po ratifikaciji mogu

¹⁰ To je, na primer, slučaj sa bugarskim, estonskim, mađarskim zakonodavstvom koji samo poseduje opšte odredbe posvećene ratifikovanim međunarodnim sporazumima.

¹¹ *R.&V.Haegeman v. Belgian State* (1974) ECR 00449 i *Meryem Demirel v. Stadt Schwaebisch Gmuend* (1987) ECR- 03719.

smatrati i delom unutrašnjeg prava država članica. Trenutkom stupanja u punopravno članstvo Evropske unije država kandidat će se uklopiti u postojeću nacionalnu i normativnu strukturu, pa će se izmeniti i odnos između nacionalnog pravnog sistema i sistema prava Evropske unije. „Zbog činjenice da predstavljaju glavni institucionalni okvir zaključen i ratificiran od strane država članica, Evropske unije i države kandidata, SSP možemo nazvati primarnim asocijacijskim pravom, a pravo koje temeljem takvih sporazuma donose zajedničke institucije osnovane takvim ugovorom- sekundarnim asocijacijskim pravom. Međutim, iz perspektive Evropske zajednice i njenih država članica, navedeni pravni izvori predstavljaju akte institucija Zajednice i čine sastavni dio njene pravne stečevine (*acquis communautaire*). Odatle i mogućnost različitog metodološkog pristupa interpretaciji tih pravnih izvora u Europskoj zajednici od onog u državama (potencijalnim) kandidatkinjama.”¹²

3.Odnos sporazuma o pridruživanju i SSP

Kao osnov za zaključivanje SSP se navodi član 217. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, iako se u odredbama ovog člana ne pominje SSP, već se govori o pravu Evropske unije da zaključuje sporazume o pridruživanju u svim oblastima u kojima se između Evropske unije i treće države može uspostaviti onaj nivo ekonomskih, političkih i pravnih odnosa koji odgovaraju pojmu „pridruživanja”. U svom mišljenju broju 1/78¹³ Evropski sud pravde se izjasnio o osnovu za zaključivanje sporazuma o pridruživanju, istučući da u slučajevima kad zaključivanje i sporovođenje nekog sporazuma podrazumeva i finansijske obaveze, onda se i države članice mogu pridružiti tom sporazumu.¹⁴ Pošto se SSP ubraja u pomenute sporazume, u odlukama Saveta za zaključivanje kao osnov njegovog zaključivanja se navodi član 310. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, odnosno član 217. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

¹² S. Rodin, „Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u pravnom poretku Evropske zajednice i Republike Hrvatske”, 266. Tekst je dostupan na http://www.pravo.unizg.hr/download/repository/Rodin_Zbornik_SSP.pdf, 26. avgust 2013. V. detaljnije i A. Kallermann, „The Rights of Non- Member States Nationals under EU- Association Agreements”, *European Journal of Law Reform*, Vol. X, br.3, 341.

¹³ V. mišljenje Evropskog suda pravde: Opinion 1/78, International Ruber (1979) ECR 2909.

¹⁴ V. C. W. A. Timmermans, „The Court of Justice and Mixed Agreements”, *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case- Law*, Springer 2012, 659- 673.

Evropski sud pravde se nije izjašnjavao o ovako povučenoj paraleli između sporazuma o pridruživanju i SSP, ali je nije ni osporavao, što vodi zaključku da se SSP tretira na isti način kao i sporazumi o pridruživanju. U odlukama Saveta Evrope na osnovu kojih je Evropska zajednica zaključila SSP sa državama Zapadnog Balkana, kao pravni osnov se navodi član 310. UEZ u kojima je Evropskoj zajednici dato pravo da zaključuje sporazume o pridruživanju. Ovakav pravni osnov nije osporen ni u pravnoj teoriji ni u praksi Evropskog suda pravde.

4. Evropski sud pravde i SSP

Evropski sud pravde se nije izjašnjavao o prirodi SSP, već samo o prirodi Sporazuma o pridruživanju, kad je potvrdio da oni predstavljaju deo pravnog sistema Zajednice i država članica, čijim odredbama se može priznati direktno dejstvo pod istim uslovima koji važe za Ugovor o osnivanju. Tumačenje Sporazuma o pridruživanju Evropski sud pravde može izvesti *ex ante*, u postupku zaključivanja, ili *ex post*¹⁵, nakon stupanja na snagu, u okviru postupka odlučivanja o prethodnim pitanjima. Ukoliko bi sud bilo koje države članice imao sumnje ili nedoumice u vezi sa tumačenjem Sporazuma, na raspolaganju mu stoji mogućnost da pokrene postupak za tumačenje pred Evropskim sudom pravde.

Nakon što SSP stupi na snagu pred Sudom pravde se može tražiti tumačenje spornih odredbi u postupku odlučivanja o prethodnom pitanju, koji mogu pokrenuti sudovi i tribunali država članica ako smatraju da je odluka po tom pitanju neophodna za donošenje presude.¹⁶ Ako se takvo pitanje postavi u pravnom poretku u kom ne postoje ili nisu dozvoljeni pravni lekovi protiv odluka sudova ili tribunala, oni su dužni da ovo pitanje daju na rešavanje Evropskom sudu pravde.

SSP može biti predmet ocene ustavnosti i zakonitosti pred sudovima pridruženih država u postupku utvrđenom nacionalnim pravom.

Pojedini sporazumi između Evropske unije i trećih država, uključujući i sporazume o pridruživanju, predviđaju mogućnost da se pitanje tumačenja i primene ugovora poveri na rešavanje Savetu pridruživanja. Ovo telo se sastoji od predstavnika pridružene države

¹⁵ Čl. 218, st.11, odnosno čl. 267 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

¹⁶ Čl. 267 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

i predstavnika Evropske unije. I SSP koje su zaključile Makedonija¹⁷, Hrvatska¹⁸, Srbija¹⁹ predviđaju da sve ugovorne strane mogu inicirati postupak tumačenja pred Savetom za stabilizaciju i pridruživanje.

Bez obzira na postojanje sporazumom predviđenih mehanizama za rešavanje sporova i tumačenje, Evropski sud pravde preuzima neretko na sebe te nadležnosti. Tako je u predmetu *Pabst*²⁰ Evropski sud pravde preuzeo na sebe tumačenje Sporazuma o pridruživanju između Evropske ekonomske zajednice i Grčke, iako je Sporazum predviđao paralelni mehanizam za rešavanje sporova pred Arbitražnim sudom za pridruživanje. Krajnji ishod je bio taj da je Evropski sud pravde članu 53. Sporazuma sa Grčkom priznao direktno dejstvo.²¹ Postavlja se pitanje da li se arbitražne klauzule sporazuma o pridruživanju odnose na politička, a ne na pravna pitanja i da li Evropski sud prihvata nadležnost za tumačenja sporazuma, potpuno ignorišući klauzule o arbitraži.

„U pridruženim državama situacija može biti drugačija. Ukoliko bi se pitanje interpretacije sporazuma o pridruživanju pojavilo pred redovnim sudom pridružene države, nacionalni sud morao bi sam riješiti spor bez mogućnosti pokretanja postupka predviđenog članom 234 UEZ. Ukoliko bi nacionalno procesno pravo sadržavalo odgovarajuće odredbe, nacionalni sud bi, barem teoretski, mogao zatražiti mišljenje od Vijeće pridruživanja. U takvom slučaju za očekivati je da će evropski članovi Vijeća slijediti interpretativnu praksu Evropskog suda.”²²

Na prvi pogled nije najjasnije da li Evropski sud pravde uopšte poseduje nadležnost za tumačenje SSP jer se opšta nadležnost Suda pravde odnosi na tumačenje Ugovora i valjanost i tumačenje akata institucija, organa ili tela Unije. S obzirom da u zaključivanju SSP učestvuju ne samo institucije i organi Unije, već i države članice, SSP predstavlja mešoviti

¹⁷ Čl. 108, 110, 111, 112, 113 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Makedonije, sa jedne strane, i Evropske zajednice i njenih država članica, sa druge strane, *Službeni vesnik na Republika Makedonija- Megunarodni ugovori*, br. 28/2001.

¹⁸ Čl. 113 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske, sa jedne strane, i Evropske zajednice i njenih država članica, sa druge strane, *Službeni list Republike Hrvatske- Međunarodni ugovori*, br. 22/2001.

¹⁹ Čl. 130 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Srbije, sa jedne strane, i Evropske zajednice i njenih država članica, sa druge strane, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 62/2005, 61/2007.

²⁰ *Pabst & Richarz KG v. Hauptzollamt Oldenburg*, ECR 1331, 1982.

²¹ G. Bebr, “Agreements Concluded by the Community and their Possible Direct Effect: From International Fruit Company to Kupferberg”, *Common Market Law Review* 20/1983, 68.

²² S. Rodin, 4.

bilateralni sporazum, a ne „čist“ komunitarni akt. Međutim, kroz svoju praksu Evropski sud pravde je pokazao da smatra da je nadležan za tumačenje i mešovitih i bilateralnih sporazuma.

4.1. Mešoviti i bilateralni sporazumi pred Evropskim sudom pravde

Moglo bi se pomisliti da će Evropski sud pravde biti nadležan za tumačenje mešovitih sporazuma samo u pogledu onih delova sporazuma za koje je Evropska unija ugovorna strana ili u pogledu kojeg je vršila svoje nadležnosti. Međutim, takvo shavatanje se ne može prihvatiti kao ispravno jer Evropska unija postaje ugovorna strana u pogledu celog sporazuma, iako samo u granicama svoje određene nadležnosti. Evropski sud pravde se i dalje drži svog mišljenja, prema kom su mešoviti ugovori deo pravnog poretka Evropske unije.

Iako „očevi osnivači“ nisu predvideli nadležnost Evropskog suda pravde da tumači bilateralne sporazume, vremenom je ova oblast postala jedan od najznačajnijih vidova sudske zaštite u Evropskoj uniji. Do sada su uglavnom sve odluke Suda pravde u vezi sa bilateralnim sporazumima donete u postupku preliminarnog odlučivanja na osnovu člana 267. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.²³ Takođe, na osnovu člana 218, stav 11. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije je moguće da se preispita pred Evropskim sudom pravde da li je određen bilateralni sporazum u saglasnosti sa Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije.²⁴

U slučaju *Haegeman* 1974. godine pred Sud pravde je stavljen zadatak da preliminarno odluči o tumačenju određenih odredba Sporazuma o pridruživanju sa Grčkom. Iako je opšti pravobranilac zastupao tezu da Evropski sud pravde apsolutno ne raspolaže nadležnošću za tumačenje bilateralnih sporazuma, tj. u ovom slučaju konkretno sporazuma o pridruživanju, već samo Ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici, Sud je ipak odlučivao o ovom pitanju ističući da „...odredbe ovog Sporazuma čine integralni deo prava Zajednice“.

²³ Najčešći su slučajevi kad postoji sumnja da je akt države članice u suprotnosti sa obavezama iz bilateralnog ugovora ili kada se stranke u svom sporu pred nacionalnim sudom pozovu na odredbe bilateralnog sporazuma, što se dešava nešto ređe.

²⁴ Međutim, veoma retko se dešava da dođe do pokretanja ovog postupka u pogledu bilateralnih sporazuma. Uglavnom se postavlja pitanje kompatibilnosti multilateralnih sporazuma.

4.2. Priznavanje direktnog dejstva bilateralnim sporazumima

Priznavanjem direktnog dejstva pojedinim odredbama sporazuma o pridruživanju Sud pravde je praktično dao pravo pojedincima da traže zaštitu svojih prava iz Sporazuma u postupcima protiv svojih država kao ugovornih strana.²⁵

Evropski sud pravde je po prvi put ispitivao postojanje direktnog dejstva bilateralnih sporazuma u slučaju *International Fruit Company*.²⁶ Sledeći slučaj koji se ticao efekta bilateralnih sporazuma je *Polydor v. Harlequin*²⁷ kada se odlučivalo o vršenju prava industrijske i intelektualne svojine na osnovu Ugovora sa Portugalom iz 1972. godine, kojim je ustanovljena slobodna trgovina. Ne uzimajući u obzir činjenicu da su određene odredbe tog Ugovora formulisane na govoto isti način kao odredbe Ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici i kojima je priznato direktno dejstvo, Sud je izbegao da odgovori na pitanje priznavanja direktnog dejstva spornog ugovora i odmah se posvetio tumačenju sadržine njegovih odredaba. Postojanje tekstualne sličnosti između ova dva ugovora nije bio dovoljan razlog da se oni tumače na isti način jer su pred sobom imali različite ciljeve. Štaviše, ovom odlukom Sud je potvrdio da je za tumačenje sadržine bilateralnog sporazuma njavažnije utvrditi njegov cilj i pririodu.

Par meseci kasnije na scenu stupa slučaj *Pabst&Richarz*²⁸ u kom se pokrenulo pitanje da li je nemački Zakon o monopolu nad žestokim pićima²⁹ u konfliktu sa članom 53. stav 1. Sporazuma o pridruživanju sa Grčkom. Navedena odredba je bila slična sa članom 95. Ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici.³⁰ Sud je ustanovio da je član 53. stav 1. Sporazuma sa Grčkom sadržao „jasnu i preciznu obavezu za čije tumačenje ili dejstvo nije potrebno donositi dodatne akte”. Dalje, Sud pravde je istakao da član 53. stav 1. ispunjava istu funkciju kao slična odredba Ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici i na kraju zaključio

²⁵ U predmetu *Kziber* (1991) ECR I-199, Sud je zauzeo stav da Sporazum o saradnji između EEZ i Maroka ima direktnu primenu. V. *Yousfi v. Belgium* i *Commission of the European Communities v. Ireland*.

²⁶ *International Fruit Company NV v. Produktschap voor Groenten en Fruit* (1972) ECR 1219.

²⁷ *Polydor v. Harlequin* (1982) ECR 329.

²⁸ *Pabst&Richarz v. Hauptzollamt Oldenburg* (1982) ECR 01333.

²⁹ Gesetz ueber das Branntweinmonopol, BGBl I S. 1650, 1651.

³⁰ Sada čl. 110 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

da iz teksta pomenute odredbe i cilja i prirode samog Sporazuma o pridruživanju proizilazi da član 53. stav 1. ima direktno dejstvo.

Presuda u slučaju *Kupferberg*³¹ iz 1982. godine se, takođe, ticala pitanja direktnog dejstva bilateralnih sporazuma. Kao i u već pomenutom slučaju *Pabst*, radilo je se o Ugovoru zaključenim sa Portugalom kojim je zasnovana slobodna trgovina. Ovog puta je pitanje eventualnog direktnog dejstva posebno isticano, koje je Sud pravde prihvatio da postoji, uprkos navođenju velikog broja kontraargumenata. Posebno je istaknuto da je „na institucijama Zajednice, kao i na državama članicama da obezbede usaglašenost pri ispunjavanju obaveza koje proizilaze iz takvih sporazuma”.³² Pre nego što je doneo konačnu odluku o direktnom dejstvu, Sud pravde se pozvao na važan princip da su prilikom pregovaranja stranke slobodne da se dogovore kakvo dejstvo će taj sporazum imati u domaćem pravnom poretku. Isključivo ako stranke ovo pitanje nisu same regulisale, sudovi, a posebno Evropski sud pravde, mogu dati odgovor na ovo pitanje. Na kraju je zaključak Suda bio da ni priroda ni struktura Sporazuma sa Portugalom ne sprečavaju da njegove odredbe poseduju direktno dejstvo, uključujući i član 21. stav 1. Sporazuma.

Odluke u pomenutim slučajevima su imale značajan uticaj na razvoj prakse tumačenja bilateralnih sporazuma. Podvođenja bilateralnih sporazuma pod akte institucije Zajednice je vodilo uspostavljanju vodeće uloge Suda pravde u tumačenju sporazuma, uključujući i odgovaranja na pitanje direktnog dejstva. Prilikom ispitivanja eventualnog postojanja direktnog dejstva bilateralnih sporazuma, nisu primenjivane drugačije metode tumačenja od onih koje su primenjivane na osnivačke akte. Naravno, odredbe bilateralnih sporazuma moraju biti „jasne i neuslovne” i ako je taj uslov ispunjen, na dnevni red dolazi ispitivanje prirode i cilja sporazuma, što je neizostavan korak u postupku ispitivanja postojanja direktnog dejstva.³³

Prilikom donošenja odluka u opisanim slučajevima često se videla jasna veza između utvrđivanja direktnog dejstva i neophodnog tumačenja odredbi sporazuma jer je postalo očigledno da se pitanje direktnog dejstva mora dalje definisati i precizirati.

³¹ *Hauptzollamt Mainz v. C.A. Kupferberg* (1982) ECR 3659.

³² Ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici je ustanovio sposobnost Zajednice da zaključuje sporazume, tako da svi sporazumi zaključeni na osnovu te mogućnosti su obavezujući za institucije Zajednice i države članice.

³³ Ovakva praksa je postojala i slučajevima *Van Gend en Loos* i *International Fruit Company*, u kojima se, takođe, postavilo pitanje direktnog dejstva

4.3. Priznavanje direktnog dejstva sporazumima o pridruživanju

Sve odluke Evropskog suda pravde vezane za sporazume o pridruživanju su se odnosile na klauzule nediskriminacije u ovim sporazumima, uglavnom vezano za radnike koji su bili legalno zaposleni u državama članicama. Praktična posledica priznavanja direktne dejstvo ovim sporazumima je pravo državljana država potpisnica da se pozovu na takve odredbe protiv država članica pred nacionalnim sudovima. Čak i one odredbe koje se ne mogu neposredno primeniti, mogu biti predmet razmatranja pred Sudom u slučaju da države članice preduzmu radnje koje su suprotne tim odredbama, što implicira da se tim odredbama posredno priznaje direktna dejstvo.³⁴

Pitanje direktne primene sporazuma o pridruživanju pred Evropskim sudom pravde je prvi put pokretno u slučaju *Demirel*³⁵, povodom Sporazuma o pridruživanju Evropske ekonomske zajednice i Turske. Sporazum o pridruživanju Turske je više puta doveo do sporova pred Sudom pravde (u pitanju je preko 50 slučajeva), pri čemu je više puta pitanje bilo da li određena odredba ima direktno dejstvo ili ne. U ovom slučaju Sud pravde je odlučio da član 12. Sporazuma³⁶ i član 36. Dodatnog protokola³⁷ iz Brisela ne predstavljaju deo komunitarnog prava i da se zbog njihove nedovoljne preciznosti zato ne mogu neposredno primenjivati u nacionalnim pravnim porecima. Uz to, za njihovu dalju primenu potrebno je da Veće pridruživanja donese dodatne akte i mere i zato ne mogu da direktno regulišu slobodu kretanja radnika. Međutim, u istoj odluci Sud pravde je istakao da će se onim odredbama Sporazuma koje sadrže jasnu i preciznu obavezu i za čiju primenu nisu potrebne dodatne mere, priznati direktno dejstvo.³⁸ Što još ukazuje da Sud nije odbio da prizna direktno dejstvo odredbama jer je smatrao da priroda

³⁴ V. *The Queen, Veli Turn and Mehmet Dari v Secretary of State for the Home Department*, (2007) ECR I-7415.

³⁵ U slučaju *Demirel* Sud je trebalo da odluči da li gospođa Demirel, koja je turske nacionalnosti i udata je za Turčina, ima pravo da se pozove na odredbe Sporazuma o pridruživanju sa Turskom i na Dodatni protokol pred nemačkim sudom, odnosno da li je ovim dokumentim priznato direktno dejstvo.

³⁶ Čl. 12 Sporazuma o pridruživanju sa Turskom predviđa da su stranke saglasne da budu vođene čl. 48, 49 i 50 Ugovora o osnivanju Zajednice radi obezbeđivanja slobode kretanja radnika između sebe.

³⁷ Čl. 36 Dodatnog protokola reguliše nivo zaštite prava slobode kretanja radnika između država članica i Turske i, dalje, predvide obavezu Veća pridruživanja da donosi za to potrebna pravila.

³⁸ Tač. 14 presude.

i cilj Sporazuma o pridruživanju to ne dozvoljavaju.³⁹ O tome svedoči i odluka u slučaju *Savas*⁴⁰ kada je Sud pravde odlučivao da li član 41. stav 1. Dodatnog protokola, koji je predviđao da će se stranke uzdržati od uspostavljanja bilo kakvih uzajamnih ograničenja za slobodu pružanja usluga, ima direktno dejstvo. Pošto je razmotrio spornu odredbu, Sud je zaključio da ona to dejstvo poseduje jer sadrži jasnu, preciznu i nedvosmislenu obavezu, ne razmatrajući dalje prirodu i cilj Sporazuma ili Protokola.⁴¹

Prema shvatanju nemačke i engleske Vlade Evropski sud pravde nije imao nadležnost da odlučuje o pitanju slobode kretanja radnika jer su Sporazum o pridruživanju i Dodatni protokol mešoviti ugovori. Međutim, Sud pravde je odbio taj argument jer je putem Sporazuma sa Turskom, kao državom nečlanicom, uspostavljena posebna veza, na osnovu koje država nečlanica sada može do određene mere da aktivno učestvuje u Zajednici, koja je sa svoje strane dužna da ispuni sve obaveze prema Turskoj u onim oblastima koje su obuhvaćene Osnivačkim ugovorom, uključujući i pravo o slobodi kretanja radnika.⁴² „Države članice nisu dužne da u sporazume koje Evropska unija zaključi sa drugim strankama uključe ona područija koja se nalaze u njihovoj nadležnosti. Ali ako to učine, moraju prihvatiti sve posledice takve radnje, kao što su nadležnost Suda pravde da tumači odredbe tih sporazuma, uključujući i one koje su zaključene u mešovitoj formi.”⁴³ Ista odluka je ponovljena i u slučaju *Real Sociedad de Futbol*⁴⁴ kada je članu 37. Dodatnog protokola⁴⁵ priznato direktno dejstvo, dodatno se pozivajući na gotovu istovetnost sa odredbama Evropskih sporazuma i Sporazumom sa Rusijom.⁴⁶

³⁹ U odluci je Sud. Između ostalog, naveo i da je jedno od obeležja Sporazuma sa Turskom da on predviđa ciljeve pridruživanja i postavlja smernice za dostizanje tih ciljeva, ali bez davanja detaljnih pravila.

⁴⁰ *Savas* (2000) ECR I- 2927.

⁴¹ V. još i slučaju *S. Z. Sevince v. Staatssecretaris van Justitie* (1990) ECR I- 3461.

⁴² Tač. 9 Odluke.

⁴³ M. Maresceau, “The Court of Justice and Bilateral Agreement”, *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case- Law*, Springer 2012 , 706.

⁴⁴ *Real Sociedad de Futbol SAD and Nihat Kahveci v. Consejo Superior de Deportes and Real Federacion Espanola de Futbol* , ECR I- 06291.

⁴⁵ Čl. 37 Dodatnog protokola predviđa da pravila koja svaka država članica primenjuje na radnike iz Turske zaposlene u Zajednici neće praviti diskriminaciju po nacionalnoj osnovi između turskih radnika i radnika iz ostalih država članica.

⁴⁶ Sporazum o saradnji i partnerstvu, European Commission MEMO/11/104.

Slučaj *Gloszczuk*⁴⁷ je jedan od novijih slučajju kome je se raspravljalo pitanje direktnog dejstva sporazuma o pridruživanju. Pozivajući se na formulu za priznavanje direktnog dejstva iz svoje prethodne prakse Evropski sud pravde je ustanovio da klauzula o nediskriminaciji iz Sporazuma o pridruživanju sa Poljskom ima direktno dejstvo. Utvrđena priroda i cilj Sporazuma nisu uticali na odluku Suda pravde o direktnom dejstvu. Tokom postupka kao sporno pojavilo se pitanje da li činjenica da je, između ostalog, svrha Sporazuma da promoviše ekonomski razvoj Poljske i da to vodi neravnoteži obaveza između Zajednice i te države, prepreka direktnom dejstvu. Međutim, Sud pravde je našao da takva prepreka ne postoji.

U predmetu *Kondova*⁴⁸ pred Sudom pravde se pokrenulo pitanje da li su odredbe o zabrani diskriminacije iz Sporazuma o pridruživanju sa Bugarskom direktno primenjiva. Tako i u predmetu *Gloszczuk*. Ovakve odluke Suda pravde su čak i okarakterisane kao politički potezi, u smislu da Sud nastoji da se ogradi od preuzimanje aktivne uloge u procesu proširenja Evropske unije.⁴⁹

Jedan od zaključaka koji se nameće tokom obrađivanja navedenih slučajeva je da, prilikom utvrđivanja da li određena odredba ima direktno dejstvo, Evropski sud pravde ne kreće od pretpostavke da sporazum o pridruživanju poseduje direktno dejstvo, već tumači konkretnu spornu odredbu za koju se može ispostaviti da ima ili nema direktno dejstvo. Dalje, Sud pravde je morao da se bavi tumačenjem materijalnog prava tih normi jer je potrebno utvrditi obim i intenzitet direktnog dejstva konkretne norme. Čak i samo tumačenje određene odredbe, bez potezanja pitanja direktnog dejstva, može ukazati da se pojedinac može osloniti na rezultate tumačenja, ukoliko se pomoću te odredbe određuje položaj pojedinca pred nacionalnim sudovima. Međutim, ako se tokom tumačenje odredbe bilateralnog sporazuma pokaže da se pojedinac ne može pozvati na to tumačenje pred nacionalnim sudom jer sporna odredba ne predviđa tu mogućnost, onda najverovatnije ni ta odredba neće imati direktno dejstvo.⁵⁰ Ili, čak i da ima direktno dejstvo, to neće biti od značaja prilikom rešavanja spora.⁵¹

⁴⁷ *Gloszczuk v. Secretary of State for the Home Department*, (2001) ECR I- 6369.

⁴⁸ S-239/99 *Secretary of State for the Home Department*, ex parte: Eleanora Ivanova Kondova.

⁴⁹ J. McMahon, A. Pedain, "With or Without Me: the ECJ Adopts a Pose of Studied Neutrality Towards EU Enlargement", *International and Comparative Law Quarterly*, 51, 2002, 981-989.

⁵⁰ V. detaljnije M. Maresceau, 708.

⁵¹ V. slučaj *Hengartner and Gasser*, C- 70/09.

5. Zaključak

O nadležnosti Evropskog suda pravde da tumači SSP može se govoriti samo na osnovu njegove prakse u tumačenju mešovitih, bilateralnih sporazuma i sporazuma o pridruživanju. Analizom je ustanovljeno da sporazumi o pridruživanju i SSP poseduju odgovarajuće sličnosti, iako se to nigde eksplicitno ne navodi, tako da se otvara mogućenost primene analogije prilikom interpretacije SSP.

U početku se dovodila u pitanje uopšte i nadležnost Evropskog suda pravde za tumačenje sporazuma o pridruživanju. Međutim, vodeći se logikom da ova vrsta sporazuma predstavlja bilateralne i mešovite sporazume, Sud pravde je uspeo da nađe „čvrstu” osnovu za svoju nadležnost. I ne samo to, nego je ubrzo razvio doktrinu o direktnom dejstvu ove vrste sporazuma, koja za njih prvenstveno nije bila ni predviđena i prema kojoj su države članice pokazivale izvesnu dozu rezervisanosti jer je zadirala u najosetljivije delove unutrašnjeg poretka.

Za razliku od nekih drugih međunarodnih sporazuma,⁵² u slučaju sporazuma o pridruživanju (a u budućnosti verovatno i SSP) njihova priroda i svrha nisu predstavljali prepreku za priznavanje direktnog dejstva ovoj vrsti mešovitih sporazuma, naravno, pod uslovom da su određene odredbe bile jasne i da nisu bili potrebni dodatni uslovi za njihovo izvršenje.

Neretko se dešava da unutrašnjim propisima država članica nije regulisano pitanje direktnog dejstva SSP, pa se odgovor mora tražiti u okvirima teorije u zemljama članicama i prakse Evropskog suda pravde. Drugi eventualni put za priznavanje direktnog dejstva SSP jeste da mu se prizna veća pravna snaga u odnosu na unutrašnje propise države kandidati za članstvo u okviru unutrašnjih pravila o hijerarhiji pravnih akata.

⁵² V. detaljnije M. Maresceau, 716.

Mirjana Glintić, master
Research assistant
Institute of Comparative Law

STABILIZATION AND ASSOCIATION AGREEMENTS BEFORE THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE

Summary

The author analyses legal status and interpretation of the Stabilization and Association agreements in the European Union legal order and in the legal order of the non- member countries that have expressed a wish to join EU. The author then sets the question, whether this kind of agreements possesses direct effect. The answer to this question is supposed to be given by the European Court of Justice. But due to the lack of practice in this field, one has to take into consideration the cases before ECJ and its opinions concerning direct effects of Association agreements since the certain resemblances exist between these two types of agreements.

The paper has three parts plus introduction and conclusion. The first part describes main characteristics of the Stabilization and Association Agreements; the second part analyses the similarities with the Association Agreements, while the third part presents the cases before ECJ, in which the Court examined the direct effect of the Association Agreements.

Key words: Stabilization and Association Agreement, direct effect, bilateral agreement, mixed agreement, European Court of Justice.