

Vladimir Medović\*

UDK 341.645(4-672EU)

str. 47-67.

## AKTIVNA LEGITIMACIJA TREĆIH DRŽAVA U POSTUPCIMA PRED SUDOM PRAVDE EU

### Apstrakt

*Da li države koje nisu članice Evropske unije imaju aktivnu legitimaciju pred sudovima ove organizacije? Ako je to slučaj, pod kojim uslovima one mogu podneti tužbu Sudu pravde? Da li su u tom pogledu izjednačene sa državama članicama ili imaju status pravnih lica? To su neka od pitanja na koja je autor pokušao da nađe odgovor u ovom radu. S tim u vezi autor je analizirao važeće odredbe Ugovora o funkcionisanju EU i Statuta Suda pravde EU koje regulišu pitanje aktivne legitimacije u postupcima pred sudovima Evropske unije. Takođe su razmotreni drugi mogući oblici učešća trećih država u postupcima pred Sudom pravde, kao što je pravo na mešanje. Povod za pisanje ovog rada predstavljala je presuda Suda pravde u predmetu *Swiss Confederation v. Commission* od 7. marta 2013. godine u kojem se po prvi put pojavilo pitanje aktivne legitimacije treće države u postupku za poništaj pravnog akta organa Evropske unije.*

**Ključne reči:** aktivna legitimacija, treće države, međunarodni sporazumi, Sud pravde EU, tužba za poništaj, pravo na mešanje.

---

\* Docent na Fakultetu za ekonomiju i inženjerski menadžment Novi Sad.

## 1. Uvod

Postojanje aktivne legitimacije trećih država u postupcima pred Sudom pravde Evropske unije predstavlja jedno od spornih pitanja u teoriji i praksi prava Evropske unije koje još uvek čeka na svoje konačno razrešenje. Reč je o izuzetno značajnom pravnom pitanju koje, pored unutrašnjo-pravne, ima i svoju međunarodno-pravnu dimenziju. Kada je reč o unutrašnjo-pravnom aspektu, eventualno prihvatanje aktivne legitimacije trećih država u postupcima pred Sudom pravde svakako bi uticalo na odnose između različitih aktera unutar Evropske unije i postojeću međuinstitucionalnu ravnotežu. Međunarodno-pravni značaj ovog pitanja proizilazi iz činjenice da je Evropska unija tokom svog postojanja zaključila veliki broj međunarodnih sporazuma sa trećim državama. Mada najveći broj tih ugovora predviđa postojanje posebnog institucionalnog okvira za njihovo sprovođenje i rešavanje sporova, postoji opravdani interes trećih država da ti sporazumi budu u potpunosti i na pravilan način primenjeni od strane država članica i organa Unije. Šta više, u pojedinim situacijama treće države i same mogu biti zainteresovane da koriste odgovarajuća pravna sredstva predviđena pravom EU radi zaštite svojih legitimnih prava i interesa, posebno u slučajevima kada organi Unije donesu akte koji su u suprotnosti sa preuzetim obavezama iz međunarodnih sporazuma. Priznava je aktivne legitimacije trećim državama u takvim slučajevima imalo bi dvostruki efekat. To bi omogućilo trećim državama da na efikasan način zaštite sopstvena prava i interese, a spor bi bio rešen u okviru pravnog sistema Evropske unije, čime bi se izbegli mogući nesporazumi između ugovornih strana na međunarodnom nivou koji bi zahtevali angažovanje zajedničkih organa ili arbitraže. U tom pogledu ovo pitanje je od posebnog značaja za Srbiju koja je zaključila nekoliko kompleksnih međunarodnih sporazuma sa Evropskom unijom: Ugovor o osnivanju Energetske zajednice (2005), Ugovor o zajedničkom evropskom vazduhoplovnim prostoru (2006) i svakako najvažniji - Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (2008).

Zanimljivo je da su Opšti sud i Sud pravde imali priliku da se izjasne o problemu aktivne legitimacije trećih država i da su se umesto toga oba suda odlučila da ga ignorišu u svojim presudama. To samo po sebi svedoči o pravnoj, ali i političkoj, osetljivosti ovog pitanja. Sa druge strane, kao što ćemo kasnije videti, i odlaganje njegovog rešavanja može otkriti način razmišljanja sudova EU i ukazati na konačno rešenje ovog problema.

U nastavku ovog rada ćemo izložiti važeća pravila iz Ugovora o funkcionisanju EU i Statuta Suda pravde o aktivnoj legitimaciji u postupcima pred Opštim sudom i Sudom pravde. Takođe ćemo razmotriti ostale moguće oblike učešća trećih država u postupku pred Sudom pravde – pravo na mešanje. Nakon izlaganja postojećeg pravnog okvira analiziraćemo stavove Opšteg suda i Suda

pravde u predmetu *Swiss Confederation v. Commission*<sup>125</sup> u kojem se postavilo pitanje aktivne legitimacije treće države i koji je poslužio kao povod za pisanje ovog rada.

## 2. Tužba za poništaj

Tužba za poništaj je regulisana članom 263. Ugovora o funkcionisanju EU. Odredbama ovog člana je određen predmet tužbe za poništaj, krug lica koja imaju pravo na podnošenje tužbe, osnovi za poništaj i rok za podnošenje tužbe.

U postupku za poništaj Sud pravde kontroliše zakonitost zakonodavnih akata, akata Saveta, Evropske komisije i Evropske centralne bnake (ECB), osim preporuka i mišljenja, kao i akte Evropskog parlamenta, Evropskog saveta, tela, službi i agencija EU koji proizvode pravne posledice prema trećim licima.

Kada je reč o subjektima koji su ovlašćeni da podnesu tužbu za poništaj, Ugovor o funkcionisanju EU razlikuje: privilegovane, poluprivilegovane i nepriviligovane tužioce. U grupu privilegovanih tužilaca spadaju: države članice, Evropski parlament, Evropska komisija i Savet. Ovi subjekti mogu podneti tužbu za poništaj protiv bilo kog akta navedenog u članu 263. Ugovora o funkcionisanju EU. Status poluprivilegovanih tužilaca imaju Revizorski sud, ECB i Komitet regiona. Pomenute institucije mogu podneti tužbu za poništaj istih pravnih akata kao i privilegovani tužioci, ali samo radi zaštite svojih prerogativa. Najzad, treću grupu, nepriviligovanih, tužilaca čine fizička i pravna lica. Pravo na podnošenje tužbe za poništaj od strane fizičkih i pravnih lica je ograničeno samo na akte koji su doneti protiv njih, ili koji su adresirani na neko lice ali ih neposredno i pojedinačno pogađaju, kao i protiv regulatornih akata koji ih neposredno pogađaju i ne zahtevaju donošenje implementirajućih mera. Takođe je predviđena mogućnost da aktima kojima se osnivaju tela, službe i agencije Unije, budu propisani posebni uslovi i aranžmani pod kojima fizička i pravna lica mogu podnositi tužbe za poništaj akata tih tela, službi i agencija, koji imaju za cilj da proizvedu pravno dejstvo u odnosu na njih.

Tužba za poništaj mora biti zasnovana na jednom od sledećih pravnih osnova: nenadležnosti organa koji je doneo sporni akt, bitnoj povredi postupka, povredi Ugovora ili bilo kog pravnog pravila koje se odnosi na njegovu primenu i zloupotrebi ovlašćenja. Na ovom mestu ćemo pomenuti da je u praksi Suda pravde odavno ustaljen stav da se međunarodni sporazumi između Unije i trećih država smatraju pravilima koja se odnose na primenu Ugovora. To znači da akti

---

<sup>125</sup> Predmet T-319/05, *Swiss Confederation v. Commission* [2010] ECR II-4265; C-547/10 P, [2013] ECR.

organa Unije, uključujući zakonodavne akte, koji nisu u skladu sa odredbama međunarodnih sporazuma Unije mogu biti pobijani tužbom za poništaj.<sup>126</sup>

Rok za podnošenje tužbe za poništaj iznosi dva meseca od dana objavljivanja spornog akta, ili njegovog dostavljanja tužiocu, a ako to nije bio slučaj, od dana kada je tužilac saznao za sporni akt i upoznao se sa njegovom sadržinom.

Kao što se može primetiti iz izloženih odredbi člana 263. Ugovora o funkcionisanju EU, treće države se ne pominju među subjektima ovlašćenim za podnošenje tužbe za poništaj. Krug potencijalnih tužilaca je precizno određen. U tom pogledu Ugovor primenjuje tehniku nabiranja, ne ostavljajući, naizgled, prostor za pojavu novih subjekata u svojstvu tužilaca. Međutim, ne bi bio prvi put da Sud pravde proširi krug tužilaca i tuženih, uprkos jasnoj jezičkoj formulaciji odredbe iz Ugovora. Prvi predmet u kome je Sud pravde odstupio od odredbe Ugovora u pogledu stranačke legitimacije u postupku za poništaj bio je predmet *Les Verts* iz 1983. godine.<sup>127</sup> U tom predmetu Sud pravde je dozvolio tužbu za poništaj Partije zelenih protiv odluka Evropskog parlamenta, mada tadašnji član 173. Ugovora o osnivanju EEZ nije predviđao mogućnost podnošenja tužbi protiv akata Evropskog parlamenta. Tom prilikom Sud pravde je prvo istakao da je Evropska ekonomska zajednica zajednica zasnovana na vladavini prava, u meri u kojoj nijedna njena država članica niti institucija ne mogu izbeći kontrolu da li su mere koje su doneli u saglasnosti sa osnovnom ustavnim poveljom, Ugovorom. Zatim je konstatovao da je članovima 173, 184. i 177. Ugovor o osnivanju EEZ uspostavio kompletan sistem pravnih sredstava i postupaka čiji je cilj da omogući Sudu pravde kontrolu zakonitosti mera donetih od strane organa Zajednice. Shodno tome, "tumačenje člana 173 Ugovora koje isključuje mere Evropskog parlamenta iz kruga mera koje mogu biti osporene, vodilo bi rezultatu koji bi bio suprotan duhu Ugovora izraženom u članu 164. i sistemu tog ugovora". Po mišljenju Suda pravde, takvo tumačenje bi imalo za posledicu da odluke Evropskog parlamenta kojima se prisvajaju ovlašćenja država članica ili drugih organa, ili kojima se prekoračuju ovlašćenja Parlamenta, ne bi mogle biti predmet kontrole Suda pravde. Na osnovu svega izloženog Sud prade je zaključio da tužba za poništaj može biti podneta protiv mera Evropskog parlamenta čiji je cilj da proizvedu pravno dejstvo prema trećim licima.

---

<sup>126</sup> Spojeni predmeti 21-24/72, *International Fruit Company NV and Others v. Produktschap voor Groenten en Fruit* [1972] ECR 1219. Videti V. Medović, *Međunarodni sporazumi u pravu Evropske unije*, Beograd, 2009, str. 116-117.

<sup>127</sup> Predmet 294/83, *Parti Ecologiste "Les Verts" v. European Parliament* [1986] ECR 1339.

Zanimljivo je da je samo dve godine kasnije, u predmetu *Comitology*, Sud pravde odbacio tužbu Evropskog parlamenta protiv Saveta, pozivajući se na jasno značenje tadašnjeg člana 173. Ugovora o osnivanju EEZ.<sup>128</sup> Naime, u to vreme Evropski parlament nije bio naveden kao potencijalni tužilac koji je mogao da podnese tužbu za poništaj akata drugih organa Zajednice. U pokušaju da dokaže postojanje aktivne legitimacije Evropski parlament se, između ostalog, pozvao na analognu primenu stavova Suda pravde iz presude *Les Verts*, kao i na potrebu zaštite svojih ovlašćenja. Međutim, Sud pravde je odbio navedene argumente, smatrajući da su ovlašćenja Parlamenta dovoljno zaštićena drugim pravnim sredstvima. S tim u vezi Sud pravde je naveo da je na osnovu člana 155. Ugovora o osnivanju EEZ Komisija odgovorna za zaštitu ovlašćenja Evropskog parlamenta. U slučaju potrebe Komisija je dužna da podnese tužbu za poništaj protiv organa Zajednice koji je svojim aktom povredio ta ovlašćenja. Šta više, po mišljenju Suda pravde, u takvom slučaju fizička i pravna lica takođe mogu, u granicama svojih ovlašćenja, podneti tužbu za poništaj akta organa Zajednice zbog bitne povrede postupka ili pokrenuti to pitanje pred nacionalnim sudom koji je dužan da zatraži mišljenje Suda pravde o zakonitosti određenog akta. Iza toga je sledio zaključak Suda pravde da Evropski parlament nema aktivnu legitimaciju u postupku za poništaj i odbacio je njegovu tužbu.

Nepune dve godine kasnije, 1990. godine, u predmetu *Tchernobyl* Sud pravde je konačno izmenio svoj stav i dozvolio tužbu Evropskog parlamenta protiv Saveta.<sup>129</sup> U suštini ovaj predmet se po pravnim i činjeničnim pitanjima nije mnogo razlikovao od predmeta *Comitology*. Jedina razlika je bila u ulozi Komisije na osnovu čijeg predloga je Savet doneo sporni akt. Evropski parlament je naime tvrdio da je osporeni akt zasnovan na pogrešnom pravnom osnovu za šta odgovornost snosi i Komisija koja je predložila donošenje takvog akta. Shodno tome, Komisija nije bila u stanju da zaštiti ovlašćenja Parlamenta pred Sudom pravde. Kod takvog stanja stvari Sud pravde je smatrao da razlozi očuvanja međuinstitucionalne ravnoteže uspostavljene Ugovorom zahtevaju zaštitu ovlašćenja Evropskog parlamenta i korišćenje svih pravnih sredstava predviđenih Ugovorom. Prema shvatanju Suda pravde, nepominjanje Evropskog parlamenta među potencijalnim tužiocima u članu 173. Ugovora predstavljalo je procesnu prazninu koja nije mogla prevladati nad suštinskim interesom za održavanjem i poštovanjem međuinstitucionalne ravnoteže uspostavljene Ugovorom. Shodno tome, Sud pravde je zauzeo stanovište da je Evropski

---

<sup>128</sup> Predmet 302/87, *European Parliament v. Council* [1988] ECR 5615.

<sup>129</sup> Predmet C-70/88, *European Parliament v. Council* [1991] ECR I-4529.

parlament ovlašćen da podnese tužbu za poništaj protiv akta Saveta ili Komisije, pod uslovom da je osnov za podnošenje tužbe zaštita njegovih ovlašćenja.

Presude Suda pravde u predmetima *Les Verts* i *Tchernobyl* upućuju na zaključak da lista subjekata koji imaju aktivnu legitimaciju, sadržana u članu 263. Ugovora o funkcionisanju EU, nije konačna i da pod odgovarajućim uslovima može biti dopunjena. U pomenutim predmetima Sud pravde se pozivao na načela vladavine prava, efikasne sudske kontrole i međuinstitucionalne ravnoteže kao razloge za proširivanje kruga tužilaca u postupcima za poništaj. Ova načela predstavljaju opšta načela prava EU, a samim tim i deo primarnog prava EU. Ta načela formuliše i proglašava Sud pravde u svojim odlukama i koristi ih za popunjavanje pravnih praznina ostavljenih Ugovorom. Međutim, kada je reč o pitanju aktivne legitimacije teško da postoji bilo kakav prostor za pravne praznine. Sud pravde je praktično proširio krug tužilaca mimo jasnog značenja odredbe Ugovora i na taj način otvorio mogućnost za dalje dopunjavanje liste potencijalnih tužilaca. Takva praksa Suda pravde ne isključuje mogućnost priznavanja aktivne legitimacije trećim državama ukoliko za to budu postojali odgovarajući razlozi zasnovani na opštim načelima prava EU, kao što je, na primer, načelo poštovanja međunarodnog prava. U skladu sa ovim načelom, pravila međunarodnog prava obavezuju Uniju i njeni organi su dužni da ih se pridržavaju prilikom vršenja svojih ovlašćenja.<sup>130</sup> Ostaje, međutim, da se vidi da li je to dovoljan razlog za priznavanje aktivne legitimacije trećim državama u postupcima za poništaj i, ako je to slučaj, kakav bi bio njihov status. One svakako imaju legitiman interes da organi Unije poštuju obaveze preuzete međunarodnim sporazumima i da akti koje donose budu u skladu sa tim sporazumima. Od načina na koji Sud pravde bude kvalifikovao taj interes zavisice da li će treće države imati status privilegovanog, poluprivilegovanog ili neprivilogovanog tužioca.

### 3. Tužba zbog propuštanja

U ovom delu izložićemo odredbe iz člana 265. Ugovora o funkcionisanju EU koje se odnose na aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbe zbog propuštanja. Predmet tužbe zbog propuštanja je protivpravno uzdržavanje od delovanja institucija Unije. U slučaju da se Evropski savet, Savet, Evropski parlament, Komisija, Evropska centralna banka, kao i tela, službe ili agencije Unije, kršenjem Ugovora uzdrže od delovanja, države članice i drugi organi Unije mogu podneti Sudu pravde tužbu za utvrđivanje povrede. Osim navedenih subjekata, pravo na

---

<sup>130</sup> Spojeni predmeti 21-24/72, *International Fruit Company NV and Others v. Produktschap voor Groenten en Fruit*, op. cit.

podnošenje tužbe imaju fizička i pravna lica ukoliko je neki organ Unije propustio da im uputi odgovarajući akt, koji nije preporuka ili mišljenje. Tužba je dozvoljena samo pod uslovom da je organ o kome je reč prethodno bio pozvan da nešto preduzme. Ako u roku od dva meseca, računajući od poziva, dotični organ nije zauzeo stav, ovlašćeni tužioci mogu podneti tužbu u novom roku od dva meseca.

U pogledu prava na podnošenje tužbe zbog propuštanja Ugovor o funkcionisanju EU razlikuje privilegovane i nepriviligovane tužioce. Pored država članica, status privilegovanih tužilaca imaju svi glavni organi EU. Sa druge strane, fizička i pravna lica imaju status nepriviligovanih tužilaca. Njihovo pravo na podnošenje tužbe zbog propuštanja je ograničeno na slučaj kada je neki od gore navedenih organa Unije propustio da im uputi odgovarajući akt koji nije preporuka ili mišljenja. Ugovor zahteva da se radi o pravno obavezujućem aktu koji je adresiran na tužioca ili na neko treće lice, s tim da je u ovom drugom slučaju potrebno da taj akt bude od neposrednog i posebnog značaja za tužioca. Drugim rečima, zahteva se da je tuženi organ Unije kršenjem Ugovora propustio da u odnosu na određeno fizičko ili pravno licu donese pravno obavezujući akt koji može biti predmet tužbe za poništaj.<sup>131</sup>

Tužba zbog propuštanja i tužba za poništaj predstavljaju komplementarna pravna sredstva i imaju isti koncept zaštite. Osnov obe tužbe je povreda Ugovora, ili nekog drugog pravila koje se odnosi na njegovu primenu, od strane organa Unije, bilo donošenjem suprotnih akata ili propuštanjem da se donesu određeni akti. Da bi određeno propuštanje bilo protivpravno potrebno je da je tuženi organ bio u obavezi da preduzme odgovarajuće mere, a ne samo ovlašćen da to učini. Stoga nema mesta tužbi ako je organ Unije raspolagao diskrecionim ovlašćenjima za donošenje određenog akta.

Interes treće države za korišćenje ovog pravnog sredstva je sličan kao i kod tužbe za poništaj i najčešće je u vezi sa primenom međunarodnih sporazuma između Unije i dotične treće države. Na primer, takav interes bi postojao u slučaju da organi Unije propuste da usvoje određeni akt na čije donošenje se Unija obavezala međunarodnim sporazumom.

#### 4. Tužba za naknadu vanugovorne štete

Član 268. Ugovora o funkcionisanju EU predviđa nadležnost Suda pravde u sporovima za naknadu vanugovorne štete. Odgovornost Unije za štetu

---

<sup>131</sup> Predmet 15/70, *Chevalley v. Commission* [1970] ECR 976; predmet T-3/90, *Vereniging Prodifarma v. Commission* [1991] ECR II-1.

prouzrokovanu trećim licima regulisana je članom 340. Ugovora o funkcionisanju EU. Ovim članom je predviđena obaveza Unije da naknadi štetu pričinjenu od strane njenih organa, agencija, tela i službi, kao i službenika Unije u vršenju službene dužnosti. U pogledu uslova za vanugovornu odgovornost Unije, Ugovor o funkcionisanju EU upućuje na primenu načela koja su zajednička pravima država članica. U skladu sa tim načelima Sud pravde zahteva da budu ispunjena tri osnovna uslova za postojanje odgovornosti Unije za štetu:

- 1) akt Unije mora biti protivpravan,
- 2) tužilac mora pretrpeti štetu,
- 3) mora postojati uzročna veza između protivpravnog akta i nastanka štete.<sup>132</sup>

Ugovor o funkcionisanju EU ne precizira koja lica imaju aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbe za naknadu štete. Po logici stvari to pravo pripada svakom licu kojem je Unija svojim protivpravnim postupanjem prouzrokovala štetu. U najvećem broju slučajeva tužbu za naknadu štete su podnosila fizička i pravna lica, ali to pravo pripada i državama članicama. Nema formalnih prepreka da se kao tužioci u postupku za naknadu štete pojave i države koje nisu članice EU ukoliko se radi o šteti koja im je pričinjena u privatno-pravnom svojstvu aktom ili radnjom institucija ili službenika Unije. Sporovi u kojima je predmet međunarodna-pravna odgovornost Unije prema trećoj državi izlaze iz opsega člana 268. Ugovora o funkcionisanju EU i nadležnosti Suda pravde. U takvim slučajevima Unija uživa imunitet od jurisdikcije u skladu sa pravilima međunarodnog običajnog prava.

#### 5. Postupak za rešavanje prethodnog pitanja

Aktivna legitimacija trećih država u ovoj vrsti postupka je regulisana odgovarajućim procesnim propisima država članica EU. Mada je to prilično neuobičajeno, nije isključeno da se treća država pojavi u svojstvu tužioca pred sudom države članice EU radi zaštite ili ostvarivanja prava koja im pripadaju na osnovu međunarodnih sporazuma između Unije i dotične treće države ili nekog drugog pravila koje obavezuje Uniju. Pod uslovom da procesni zakoni države članice predviđaju takvu mogućnost i ukoliko se u postupku pred nacionalnim sudom postavi pitanje tumačenja Ugovora ili tumačenja ili valjanosti nekog akta organa Unije, nema prepreka da taj sud uputi to pitanje na rešavanje Sudu

---

<sup>132</sup> Predmet C-4/69, *Lutticke v. Commission* [1971] ECR 336.



pravde.<sup>133</sup> U tom slučaju treća država bi u postupku za rešavanje prethodnog pitanja mogla koristiti sva procesna ovlašćenja predviđena Ugovorom o funkcionisanju EU, Statutom Suda pravde i Pravilima postupka Suda pravde, pod istim uslovima kao i ostale stranke u postupku pred nacionalnim sudom.

#### 6. Nadležnost Suda pravde na osnovu arbitražne klauzule

U skladu sa članom 272. Ugovora o funkcionisanju EU, Sud pravde ima nadležnost u sporovima koji su mu povereni na osnovu arbitražne klauzule sadržane u ugovoru zaključenom od strane ili za račun Unije, bilo da se radi o ugovoru privatnog ili javnog prava. To znači da međunarodni sporazum između Unije i treće države može predvideti nadležnost Suda pravde za rešavanje sporova u vezi sa tumačenjem i primenom tog sporazuma. Ova mogućnost je iskorišćena u Sporazumu između Evropske zajednice (sada Unije), njenih država članica (uključujući i sadašnje članice: Bugarsku, Rumuniju i Hrvatsku), Albanije, Bosne i Hercegovine, Makedonije, Crne Gore, Norveške, Islanda, UNMIK Kosova i Srbije o uspostavljanju zajedničkog vazduhoplovnog područja, potpisanom 29. juna 2006. godine u Briselu (u daljem tekstu Sporazum o otvorenom nebu). Članom 20. stav 3. Sporazuma o otvorenom nebu je predviđeno da eventualne sporove između ugovornih strana rešava Zajednički komitet. U slučaju da Zajednički komitet u roku od četiri meseca od dana kada mu je dostavljen predmet ne donese odluku, strane u sporu mogu da se obrate Sudu pravde čija će odluka biti konačna i obavezujuća. Time su države koje nisu članice Unije prihvatile obaveznu nadležnost Suda pravde za rešavanje sporova u vezi sa primenom i tumačenjem Sporazuma o otvorenom nebu.

Zanimljivo je da je istim sporazumom (član 16. stav 2.), ostavljena mogućnost stranama ugovornicama koje nisu članice Unije da prihvate nadležnost Suda pravde za rešavanje prethodnog pitanja u vezi sa tumačenjem sporazuma, ukoliko se takvo pitanje postavi u postupku pred nacionalnim sudom i tribunalom. U tom slučaju nacionalni sud ili tribunal bi mogao, ukoliko to smatra neophodnim za donošenje presude, da zatraži od Suda pravde da donese odluku o prethodnom pitanju koje se odnosi na tumačenje sporazuma, propisa koji su navedeni u Aneksu I ili propisa koji su doneti u skladu sa tim ankesom, a koji su identični sa odgovarajućim odredbama Osnivačkih ugovora EU i propisima organa EU. Na ugovornim stranama je da utvrde u kojoj meri i u skladu sa kojim modalitetima njihovi sudovi treba da primenjuju ovu mogućnost. Svoju odluku

---

<sup>133</sup> Prema ustaljenoj praksi Suda pravde međunarodni sporazumi između Unije i trećih država smatraju se aktima organa Unije u smislu člana 267. stav 1. tačka b. Ugovora o funkcionisanju EU. Predmet 181/73, *R&V Haegeman v. Belgian state* [1974] ECR 49.

ugovorna strana je obavezna da dostavi depozitaru i Sudu pravde. Na postupak za rešavanje prethodnog pitanja primenjivala bi se, koliko je to moguće, pravila koja važe u EU. U tom postupku strane ugovornice koje nisu članice Unije bi imale ista prava kao i države članice EU u pogledu iznošenja mišljenja i primedbi Sudu pravde. Odluka Sud pravde o prethodnom pitanju bila bi obavezujuća za nacionalni sud ili tribunal koji je to pitanje postavio.<sup>134</sup>

## 7. Pravo na mešanje

Član 40. Statuta Suda pravde predviđa mogućnost da treća lica stupe u postupak koji se vodi pred Opštim sudom ili Sudom pravde na strani jedne od stranaka u sporu. U pogledu uslova za mešanje Statut pravi razliku između država članica i organa Unije, sa jedne strane, i ostalih umešača, sa druge strane. Države članice i organi Unije mogu u svojstvu umešača stupiti u bilo koji postupak pred Opštim sudom i Sudom pravde, a da pri tome nisu dužni da dokazuju svoj interes u sporu. Za razliku od njih, službe, agencije i tela Unije, kao i sva "ostala lica", mogu stupiti u postupak između drugih subjekata samo ako uspeju da dokažu postojanje interesa za ishod spora. Taj interes mora biti direktan i specifičan. Smatra se da takav interes uvek postoji kada je tužbeni zahtev tako formulisan da bi njegovo usvajanje moglo direktno uticati na položaj ili stanje u kome se umešač do tada nalazio.<sup>135</sup> U svojoj dosadašnjoj praksi Sud pravde je široko tumačio pojam "ostala lica". Pored fizičkih i pravnih lica pravo na mešanje je priznavano i onim telima i grupama koja strogo formalno nisu imala status pravnog lica. Jedini zahtev koji je Sud pravde postavljao jeste da ova tela i grupe pokazuju ona svojstva koja su u osnovi karakteristična za pravna lica, a to je posebno sposobnost, ma koliko ograničena, da autonomno preduzimaju radnje i za njih preuzimaju odgovornost.

Zanimljivo je da Statut Suda pravde pravi razliku između pojedinih kategorija "ostalih lica". Tako je izričito predviđeno da fizička i pravna lica ne mogu u svojstvu umešača stupiti u postupak koji se vodi između država članica, između organa Unije ili između država članica i organa Unije.

Kada je reč o trećim državama, Statut Suda pravde predviđa pravo na mešanje samo za države članice Sporazuma o evropskom ekonomskom prostoru (Norveška, Island, Lihtenštajn), pod uslovom da se spor odnosi na primenu Sporazuma. Tumačenjem *argumentum a contrario* moglo bi se zaključiti da Statut isključuje mešanje trećih država koje nisu članice Evropskog ekonomskog

---

<sup>134</sup> Anex IV Sporazuma o otvorenom nebu.

<sup>135</sup> Predmet C-111/63, *Lemmerz-Werke v. High Authority*, order of 25. November 1964 [1963] 717.

prostora. Međutim, takav zaključak bi bio preuranjen imajući u vidu postojeću praksu Suda pravde.

Pitanje prava trećih država da stupe u postupak pred Sudom pravde u svojstvu umešača pojavilo se prvi put 1982. godine u predmetu *Chris International Foods*.<sup>136</sup> U to vreme Statut Suda pravde EEZ je sadržavao slične odredbe o pravu na mešanje, naravno bez pominjanja Sporazuma o evropskom ekonomskom prostoru koji je zaključen desetak godina kasnije. Tužilac, firma *Chris International Foods Ltd*, je podnela dve tužbe za poništaj odluka Komisije od 18. decembra 1981. godine i 28. maja 1982. godine kojima se ovlašćuje Velika Britanija da ne primeni komunitarni tretman za banane iz određenih država dolarskog područja koje su bile u slobodnoj cirkulaciji u ostalim državama članicama, kao i tužba za naknadu štete zbog izgubljene dobiti prouzrokovane osporenim odlukama. U toku postupka Ministarstvo spoljnih poslova Dominike (Dominikana) je uputilo pismo Sudu pravde u kojem je iznelo nameru svoje države da se u odgovarajućem momentu umeša u postupak na strani tuženog – Komisije. Obe strane u sporu su se pismeno izjasnile na ovaj dopis. S tim u vezi, tužilac je prvo ukazao na neobičnost situacije, da se država nečlanica meša u postupak pred Sudom pravde, ali je naveo da bi učešće Dominike moglo doprineti boljem sagledavanju predmeta spora. U produžetku, tužilac je izneo stav da bi mešanje Dominike moglo biti dozvoljeno ako ona uspe da dokaže svoj interes za ishod spora, očigledno smatrajući da države nečlanice u pogledu prava na mešanje spadaju u kategoriju "ostalih lica". Zanimljivo je da je sličan stav iznela i Komisija. Po mišljenju Komsije, pojam "ostala lica" iz tadašnjeg člana 37. Statuta obuhvata države nečlanice, kao što je Dominika. Za Komisiju nije bilo sporno ni pitanje postojanja interesa Dominike za ishod spora. Taj interes je proizilazio iz činjenice da je cilj osporenih odluka bila zaštita tradicionalnog britanskog tržišta za banana uvezene u Zajednicu iz ACP država, uključujući Dominku, u skladu sa Drugom konvencijom iz Lomea. Nakon izjašnjavanja stranaka, Dominika je podnela zvaničan zahtev za mešanje. Postupajući po tom zahtevu Sud pravde je samo kratko konstatovao da je Dominika "osoba" koja je dokazala postojanje svog interesa za ishod spora i, shodno tome, doneo odluku kojom se dozvoljava njeno stupanje u postupak u svojstvu umešača. Na taj način Sud pravde je otvorio vrata za mešanje trećih država u postupke po direktnim tužbama, ali ih je istovremeno svrstao u kategoriju – "ostalih osoba". Međutim, ono što je zanimljivo u ovom slučaju jeste da Sud pravde uopšte nije utvrđivao postojanje konkretnog interesa Dominike za ishod spora. Sud se očigledno saglasio sa argumentom Komisije da

---

<sup>136</sup> Rešenje Suda pravde u spojenim predmetima 91 i 200/82, *Chris International Foods Ltd v. Commission* [1983] ECR 417.

je dovoljno to što je Dominika jedna od država sa kojom Velika Britanija ima tradicionalnu trgovinu bananama, kao i da je potpisnica Druge konvencije iz Lomea. Praktično Sud se nije ni upustio u razmatranje mogućih konkretnih efekata presude na pravnu poziciju Dominike, već se zadovoljio postojanjem formalne veze između predmeta spora i predmeta međunarodne konvencije. Već na prvi pogled je vidljivo da je Sud pravde primenio drugačije, znatno blaže, kriterijume od onih koje inače primenjuje na "ostala lica" kada utvrđuje njihov interes u postupku. Sudeći po stavu Suda, takav interes se pretpostavlja ako se spor dotiče nekog aspekte primene međunarodnog sporazuma između Unije i treće države. S tim vezi se može postaviti pitanje kakva je razlika u pogledu uslova za mešanje država članica Sporazuma o evropskom ekonomskom prostoru (EEA), kojima je to pravo izričito priznato Statutom Suda pravde, i ostalih trećih država? U praktičnom smislu razlike gotovo da nema. U formalnom smislu ona je očigledna, s obzirom da je državama članicama EEA pravo na mešanje zagarantovano Statutom Suda pravde, dok ostale države to pravo izvode iz prakse Suda pravde koja je promenljiva.

Kada Sud pravde donese odluku kojom se dozvoljava mešanje države nečlanice, ona stupa u postupak i dužna je prihvatiti parnicu u stanju u kakvom se nalazila u momentu mešanja. Umešač stiče procesna prava koja su, uz određene izuzetke, slična onim koje ima stranka kojoj se pridružio. Njemu se dostavljaju sva pismena koja se dostavljaju strankama, s tim da sud može, na zahtev neke od stranaka, odlučiti da se umešaču ne dostave određeni poverljivi ili tajni dokumenti. Umešač mora podržavati zahteve jedne od strana u sporu i ne može podnositi nove pravne ili činjenične argumente kojima menja predmet tužbe (za slučaj kada se umešač pridružio tužiocu). Međutim, umešač ima pravo da iznosi sve argumente u okviru postojećeg predmeta spora, uključujući i one koje stranka kojoj se pridružio osporava.<sup>137</sup> Na kraju, umešač može istupiti iz postupka u "svako doba".

Kao što se može videti, umešač poseduje široka procesna ovlašćenja u postupku. Kakav bi mogao biti interes trećih država za stupanje u postupak pred Sudom pravde u svojstvu umešača? Svakako najočigledniji razlog jeste zaštita prava sopstvenih građana i privrednih subjekata kao stranaka u postupku, posebno kada su ta prava zasnovana na odredbama međunarodnog sporazuma između treće države i Unije. Štiteći prava svojih građana i privrednih subjekata treća država zapravo štiti sopstvene interese koji se ogledaju u zahtevu za punu i pravilnu primenu međunarodnog sporazuma. Osim toga, treća država može biti

---

<sup>137</sup> H. G. Schermers, D Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Communities*, Deventer, 1992, str. 487.

zainteresovana da iskoristi pravo na mešanje kako bi stekla ili zadržala određene trgovinske povlastice predviđene unutrašnjim aktom Unije čiji poništaj se traži tužbom, kao što je to bio slučaj u predmetu *Chris International Foods*.

#### 8. Predmet *Swiss Confederation v. Commission*

U prethodnom delu ovog rada prikazali smo odredbe Ugovora o funkcionisanju EU i Statuta Suda pravde koje se odnose na aktivnu legitimaciju stranaka u postupcima pred Sudom pravde. Videli smo da je nadležnost Suda pravde u sporovima između Unije i trećih država izričito predviđena samo u slučaju postojanja arbitražne klauzule sadržane u međunarodnom sporazumu. Van tog slučaja Ugovor o funkcionisanju EU ne predviđa, makar ne izričito, aktivnu legitimaciju trećih država u postupcima po direktnim tužbama. Dok je takva mogućnost izvesna u postupku za naknadu vanugovorne štete, pod uslovom da se radi o šteti koju je treća država pretrpela u privatno-pravnom svojstvu, to se ne bi moglo reći za postupke po tužbama za poništaj i zbog propuštanja. Jezičkim tumačenjem članova 263. i 265. Ugovora o funkcionisanju EU moglo bi se zaključiti da treće države nemaju aktivnu legitimaciju u tim postupcima jer ne spadaju ni u jednu kategoriju potencijalnih tužilaca. Međutim, treba uzeti u obzir da je Sud pravde u nekoliko navrata zaobilazio jasne odredbe Ugovora, posebno kada je priznavao aktivnu legitimaciju Evropskog parlamenta za podnošenje tužbe za poništaj. Time su odškrinuta vrata za uvođenje novih tužilaca u postupke za ocenu zakonitosti akata ili propuštanja organa Unije. Na to ukazuje postojeća praksa Suda pravde u vezi sa pravom trećih država na mešanje, iako takava mogućnost nije predviđena Statutom Suda pravde. Zbog svega toga stručna javnost je sa posebnom pažnjom dočekala predmet *Swiss Confederation v. Commission*<sup>138</sup> gde je ovo pitanje trebalo konačno da bude razrešeno.

Predmet spora se odnosio na primenu Sporazuma o vazдушnom transportu između Evropske zajednice i Švajcarske potpisanom u Luksemburgu 21. juna 1999. godine. Sporazum propisuje pravila kojima se reguliše civilni avio saobraćaj između ugovornih strana. Sporazumom je izričito predviđeno da će se odredbe sporazuma, koje su identične sa odredbama sadržanim u Ugovoru o osinivanju EZ i ostalim propisima EZ, tumačiti u skladu sa postojećom praksom Suda pravde i Evropske komisije. U tom pogledu aneks Sporazuma sadrži spisak uredbi i uputstava EZ koje se primenjuju na odnose između ugovornih strana. U skladu sa članom 18. stav 1. Sporazuma, svaka od ugovornih strana je dužna da obezbedi pravilnu primenu Sporazuma na svojoj teritoriji. Drugim stavom istog člana je propisano da će u pitanjima koja su od značaja za pružanje vazдушnih

---

<sup>138</sup> Predmet T-319/05 i C-547/10 P, *op. cit.*

usluga organi Unije uživati ovlašćenja predviđena uredbama i uputstvima Unije navedenim u aneksu Sporazuma. Sporazum takođe predviđa postojanje Zajedničkog komiteta kome je poverena funkcija sprovođenja Sporazuma i rešavanja sporova. U tom cilju Zajednički komitet može donositi odluke koje su obavezujuće za ugovorne strane.

Spor između ugovornih strana je nastao u vezi primene nemačke uredbe kojom je regulisan avionski saobraćaj u nemačkom vazdušnom prostorom i pristup ciriškom aerodromu koji je udaljen svega 15 kilometara od nemačke granice. Nemačke vlasti su 4. aprila 2003. godine usvojile izmene Uredbe br. 213 kojima su uvele niz bezbednosnih mera za letove u noćnim uslovima i uslovima slabe vidljivosti u nemačkom pograničnom prostoru prema Švajcarskoj, čime je faktički ograničen pristup aviona na ciriški aerodrom. Švajcarska se protivila ovakvim izmenama uredbe, smatrajući da su one diskriminatorne u odnosu na Švajcarsku i protivne Sporazumu o vazdušnom transportu. S tim u vezi Švajcarska je podnela zahtev Evropskoj komisiji da, u skladu sa svojim ovlašćenjima iz člana 18. stav 2. Sporazuma, donese odluku kojom će obavezati Nemačku da stavi van snage i obustavi primenu sporne uredbe. Nakon sprovedenog postupka u kome su obe strane u sporu iznele svoje argumente, Komisija je 5. decembra 2003. godine donela odluku kojom se dozvoljava Nemačkoj da nastavi da primenjuje Uredbu br. 213 sa izmenama od 4. aprila 2003. godine. Za ovaj predmet je od značaja činjenica da je odluka Komisije formalno adresirana na Nemačku. Nezadovoljna takvim ishodom Švajcarska je 13. februara 2004. godine podnela Suda pravde tužbu za poništaj odluke Komisije. Rešenjem Suda pravde od 14. jula 2005. godine predmet je ustupljen Opštem sudu sa obrazloženjem da čak i ako bi se tužba Švajcarske tretirala kao tužba države članice, ostaje činjenica da su tužbe za poništaj država članica protiv Komisije, u smislu člana 225. Ugvora o osnivanju EZ, prebačene u nadležnost Opšteg suda u skladu sa članom 51. Statuta. Isti rezultat bi bio i ukoliko bi se Švajcarska tretirala kao pravno lice u smislu tadašnjeg člana 230. stav 4. Ugvora o osnivanju EZ. Kako je Sud pravde primetio, i u tom slučaju bi za spor bio nadležan Opšti sud u skladu sa članom 54. stav 2. Statuta Suda pravde. Kod takvog stanja stvari Sud pravde je zaključio da spor spada u nadležnost Opšteg suda, bilo na osnovu člana 51. ili člana 54. stav 2. Statuta Suda pravde. Očigledno je da Sud pravde nije želeo da svojom odlukom prejudicira status Švajcarske, već je taj vruć krompir prepustio Opštem sudu. Ono što se ipak može zaključiti iz ove odluke Suda pravde jeste da se u njoj ne dovodi u pitanje pravo Švajcarske na podnošenje tužbe za poništaj, već samo da li će ona u tom pogledu biti tretirana kao država članica ili pravno lice.

Zanimljivo je da tuženi, Evropska komisija, kao i jedan od umešača na strani tuženog, Nemačka, nisu podneli prigovor nedostatka aktivne legitimacije na strani Švajcarske. To pitanje je pokrenuo drugi umešač na strani tuženog,

Landkreis Waldshut, koji je zatražio od Opšteg suda da odbaci tužbu Švajcarske zbog nedostatka aktivne legitimacije. Iznenadujuće ili ne, Opšti sud se nije upustio u razmatranje ovog prigovora. Umesto toga Opšti sud se pozvao na praksu Sud pravde prema kojoj nije neophodno da se sud upušta u pitanje dozvoljenosti tužbe u slučaju ako je tužba svakako neosnovana. Odmah zatim Opšti sud je prešao na analizu argumenata stranaka u glavnoj stvari. Švajcarska je svoju tužbu zasnovala na nekoliko argumenata. Prvi argument se odnosio na povredu prava na odbranu. Prema tvrdnji Švajcarske, Komisija joj je faktički uskratila pravo da iznese svoje stavove u vezi sa spornim pitanjem, tako što joj je za tu svrhu dat prekratak rok od pet dana. Drugi argument se odnosio na povredu člana 9. Uredbe EZ 2408/92 o pristupu vazdušnih prevoznika država članica avio-rutama unutar Zajednice ("Pristupna uredba"), koja, saglasno aneksu, predstavlja integralni deo Sporazuma o vazdušnom transportu. S tim u vezi Švajcarska je tvrdila da je Komisija propustila da oceni zakonitost uredbe Nemačke vlade u skladu sa članom 9. Pristupne uredbe kojim se reguliše pravo država članica da u slučaju nastanka ozbiljnih ekoloških problema uvedu određena ograničenja vazdušnog saobraćaja. Na kraju, Švajcarska se pozvala na povredu opštih načela: jednakog tretmana, proporcionalnosti i slobode pružanja usluga u sektoru vazdušnog transporta, kao i na povredu obaveze iskrene saradnje propisanu članom 17. Sporazuma. Pošto je razmotrio argumente stranaka Opšti sud je 9. septembra 2010. godine doneo presudu kojom se tužba Švajcarske odbija.

Protiv presude Opšteg suda Švajcarska je podnela žalbu Sudu pravde. Slično kao i u prvostepenom postupku, Komisija i Nemačka, u svojstvu umešača, nisu sporili aktivnu legitimaciju Švajcarske. Međutim, drugi umešač na strani tuženog, Landkreis Waldshut, je u svojoj protivžalbi predložio Sudu pravde da preinači prvostepenu presudu tako što će odbaciti tužbu Švajcarske zbog nedostatka aktivne legitimacije. S tim u vezi Landkreis Waldshut je ukazao da u postupku za poništaj Švajcarska ne može imati status koji je rezervisan za države članice, kao i da nije pojedinačno pogođena odlukom Komisije u smislu stava 4. člana 230. Ugovora o osnivanju EZ. Za razliku od prvostepenog postupka, ovim pitanjem se pozabavio i opšti pravobranilac Jaskinen (Jaaskinen) u svom mišljenju, s tim što se njegova argumentacija razlikovala od one koju je izneo umešač.

Opšti pravobranilac je prvo ukazao na nedozvoljenost protivžalbe umešača Landkreis Waldshut, s obzirom da pravo na žalbu pripada samo strani koja u celini ili delimično nije uspela sa svojim zahtevom. Kako je Opšti sud presudio u korist tuženog, nema mesta protivžalbi umešača na strani tuženog. Osim toga, umešač ne može istaći prigovor nedozvoljenosti tužbe ukoliko to nije učinila stranka kojoj se umešač pridružio u postupku. No i pored toga, Sud pravde može

u svakom momentu, po sopstvenoj inicijativi, razmotriti da li postoji neka prepreka za vođenje postupka. Jedna od takvih prepreka jeste nepostojanje aktivne legitimacije tužioca. Po mišljenju opšteg pravobranioca, sud ne može arbitrerno odlučiti da li će razmotriti to pitanje, s obzirom da se radi o pitanju od opšteg interesa. Ukoliko bi se sud odlučio da odmah pređe na suštinu spora, bez razmatranja dozvoljenosti tužbe, to bi poremetilo prirodan red ispitivanja tužbe. Zbog toga je opšti pravobranilac smatrao da, u skladu sa razlozima pravne sigurnosti i pravilnog vršenja sudske funkcije, odluka suda da se odmah upusti na rešavanje o glavnoj stvari mora biti ograničena samo na izuzetne slučajeve i to na osnovu jasnih kriterijuma koji moraju biti precizno obrazloženi. U konkretnom slučaju postojali su ubedljivi i opravdani razlozi da, pre svega, Opšti sud donese odluku o postojanju aktivne legitimacije Švajcarske. Uostalom na to pitanje mu je ukazao i Sud pravde u svom rešenju kojim mu je ustupio predmet. Radi se o izuzetno bitnom pitanju od opšteg interesa, koje se tiče odnosa Unije sa trećim državama i koje će, pre ili kasnije, ponovo iskrsnuti u postupku pred Sudom pravde. Iz navedenih razloga opšti pravobranilac je pozvao Sud pravde da zauzme jasan stav u vezi sa ovim pitanjem. Nakon toga je opšti pravobranilac izneo svoje mišljenje o postojanju aktivne legitimacije Švajcarske.

Opšti pravobranilac je prvo razmotrio navode Švajcarske da u konkretnom slučaju treba da bude izjednačena sa državama članicama EU u pogledu uslova za podnošenje tužbe za poništaj. Svoj stav Švajcarska je prevashodno zasnovala na činjenici da je stranka u Sporazumu o vazdušnom transportu. S tim u vezi Švajcarska je posebno ukazala na član 20. Sporazuma o vazdušnom transportu koji predviđa isključivu nadležnost Suda pravde za ocenu zakonitosti odluka organa Unije koje se odnose na primenu tog sporazuma, a koje, samim tim, obavezuju i Švajcarsku. Iz toga logično proizilazi pravo Švajcarske, kao strane ugovornice, da u, skladu sa načelom jednakog tretmana, podnese Sudu pravde tužbu za poništaj odluka organa Unije koje nisu u skladu sa Sporazumom o vazdušnom transportu. Opšti pravobranilac nije prihvatio takvu argumentaciju Švajcarske. Prvo je istakao da je članom 230. stav 2. Ugovora o osnivanju EZ ograničen krug privilegovanih tužilaca koji ne moraju dokazivati postojanje pravnog interesa za podnošenje tužbe za poništaj. Sud pravde je uvek restriktivno tumačio pomenutu odredbu Ugovora. U suprotnom, došlo bi do "narušavanja međuinstitucionalne ravnoteže uspostavljene Ugovorom, koji određuje pod kojim uslovima države članice EU učestvuju u radu organa Unije". Takav status ne može biti priznat Švajcarskoj ni u svrhu primene Sporazuma o vazdušnom transportu. Bilateralni vid saradnje za koga se Švajcarska odlučila ne može, po mišljenju opšteg pravobranioca, rezultirati izjednačavanjem Švajcarske sa državama članicama EU u pogledu procesnih prava. U tom delu opšti pravobranilac se pozvao na ranije odluke Suda pravde prema kojoj odredbe međunarodnih sporazuma između Unije i Švajcarske ne mogu biti tumačene na



isti način kao identične odredbe Ugovora o osnivanju EZ zbog razlike u njihovim ciljevima i predmetu. Takođe je naveo da formulacija odredbi Sporazuma o vazdušnom transportu ne podržava tumačenje da se načelo jednakog tretmana odnosi i na procesne privilegije država članica predviđene Osnivačkim ugovorima EU. Sporazum o vazdušnom transportu ne sadrži ni jednu odredbu koja tretira Švajcarsku kao državu članicu EU u kontekstu primene prava Unije. Sasvim suprotno, načelo jednakog tretmana je ograničeno samo na Sporazum o vazdušnom transportu i primenu uredbi i uputstava EU koji su navedeni u aneksu tog sporazuma, a ne i na primenu primarnog prava EU. To uostalom proizilazi iz člana 1. Sporazuma o vazdušnom transportu u kojem je izričito navedeno da se tim sporazumom postavljaju pravila za ugovorne strane u pogledu civilne avijacije, kao i da odredbe tog sporazuma ne dovode u pitanje primenu Ugovora o osnivanju EZ koji reguliše pitanje aktivne legitimacije za podnošenje tužbe za poništaj. Na kraju, opšti pravobranilac je istakao da su procesna prava Švajcarske u vezi sa primenom Sporazuma o vazdušnom transportu dovoljno zaštićena činjenicom da se ona u slučaju potrebe uvek može obratiti Zajedničkom komitetu, telu koje je nadležno za sprovođenje ugovora i rešavanje sporova. Iza toga je sledio zaključak opšteg pravobranioca da Švajcarska ne može biti tretirana kao država članica u pogledu prava na podnošenje tužbe za poništaj.

Pošto je zaključio da Švajcarska ne može imati status privilegovanog tužioca koji je rezervisan za države članice, opšti pravobranilac je prešao na pitanje njene aktivne legitimacije u svojstvu pravnog lica, u skladu sa članom 230. stav 4. Ugovora o osnivanju EZ. S tim u vezi opšti pravobranilac je prvo napomenuo da je svrha člana 230. stav 4. Ugovora o osnivanju EZ obezbeđenje sudske zaštite svih lica, fizičkih ili pravnih, koja su neposredno i pojedinačno pogođena aktima organa Unije koji im nisu upućeni. Kako bi utvrdio da li je Švajcarska neposredno i pojedinačno pogođena odlukom Komisije, opšti pravobranilac je primenio standardan test razvijen u praksi Suda pravde za utvrđivanje aktivne legitimacije pravnih lica. Smatra se da je određeno lice neposredno pogođeno aktom organa Unije kada taj akt neposredno utiče na prava i obaveze tog lica i kada adresat akta nema izbora u pogledu njegove primene. Po mišljenju opšteg pravobranioca, direktna veza između odluke Komisije i pravne pozicije Švajcarske proizilazi iz dispozitiva te odluke kojom se dozvoljava Nemačkoj da nastavi da primenjuje svoju uredbu o letovima u pograničnom području. Ta odluka Komisije je obavezujuća za države članice i Švajcarsku i samim tim neposredno utiče na pravni položaj Švajcarske. Kada je reč o drugom kriterijumu, nepostojanju izbora u primeni odluke, opšti pravobranilac je samo primetio da je stav Komisije u pogledu primene nemačke uredbe konačan i da taj "stav potvrđuje situaciju koja direktno pogađa Švajcarsku". Samim tim, ispunjena su oba kriterijuma za ocenu da je Švajcarska neposredno pogođena spornom odlukom Komisije.

U pogledu drugog dela testa, pojedinačnog značaja odluke za tužioca, opšti pravobranilac je razmotrio pravni položaj Švajcarske kao stranke u Sporazumu o vazdušnom transportu, njenu ulogu u postupku donošenja odluke koja je predmet tužbe, kao i sadržinu te odluke. S tim u vezi opšti pravobranilac je ukazao da sama činjenica da je Švajcarska jedna od ugovornih strana nije dovoljna da bi se smatralo da je odluka Komisije od pojedinačnog značaja za nju. Zatim je istakao važnost činjenice da je sporna odluka Komisije doneta na osnovu pritužbe Švajcarske, kao i da je Švajcarska imala aktivnu ulogu u postupku njenog donošenja davanjem svojih primedbi i sugestija. Opšti pravobranilac je takođe analizirao tekst Sporazuma o vazdušnom prevozu i, posebno, "Prilaznu uredbu" EZ koja je navedena u aneksu Sporazuma, i koja predstavlja njegov sastavni deo. S tim u vezi je posebno istakao da je aneksom Sporazuma propisano da će Švajcarska biti tretirana kao država članica u svrhu primene "Prilazne uredbe", kada god se ta uredba obraća državama članicama. Stoga, po mišljenju opšteg pravobranioca, Švajcarska ima pravni interes za pravilnu primenu pravila koja ograničavaju vršenje vazdušnih usluga predviđenih uredbom. To je bilo dovoljno da opšti pravobranilac zaključi da je odluka Komisije pogodila prava Švajcarske i izdvojila je od drugih subjekata. Time je ispunjen i drugi uslov za aktivnu legitimaciju Švajcarske u smislu člana 230. stav 4. Ugovora o osnivanju EZ.

Nasuprot očekivanjima, Sud pravde je u potpunosti ignorisao mišljenje opšteg pravobranioca u vezi sa aktivnom legitimacijom Švajcarske. Kao i Opšti sud u prvostepenom postupku, Sud pravde se odmah upustio u rešavanje glavne stvari, ne obazirući se na pitanje dozvoljenosti tužbe. Nakon što je razmotrio argumente stranaka Sud pravde je 7. marta 2013. godine doneo presudu kojom se žalba Švajcarske odbija i prvostepena presuda potvrđuje. Odluka Suda pravde da ignoriše pitanje aktivne legitimacije Švajcarske sama po sebi ima određeno značenje, pogotovo što nije čest slučaj da Sud zanemari mišljenja opšteg pravobranioca. Mada razlozi za ćutanje Suda pravde o ovom pitanju ostaju i dalje u sferi nagađanja, ne možemo da se otmemo utisku da je takav pristup Suda zapravo nastavak prakse uspostavljene u predmetu *Chris International Foods*. Ni u tom predmetu Sud pravde se nije upustio u obrazlaganje interesa Dominike za ishod spora prilikom odlučivanja o njenom zahtevu za mešanje. Time je praktično izdvojio Dominiku iz kategorije "ostalih lica" u odnosu na koje je primenjivao stroge kriterijume u pogledu postojanja interesa za uspeh u sporu. Za Sud pravde je očigledno bilo dovoljno to što je Dominika strana u međunarodnom sporazumu koji obavezuje Uniju, i što se predmet spora odnosio na primenu tog sporazuma. Čini se da je Sud pravde primenio slične aršine u vezi sa aktivnom legitimacijom Švajcarske koja se takođe pozivala na zaštitu svojih prava iz međunarodnog sporazuma sa Unijom. Posledica takvog pristupa bi bilo faktičko izdvajanje trećih država iz kategorije fizičkih i pravnih lica. U tom

slučaju one bi se u pogledu uslova za aktivnu legitimacije sasvim približile statusu koji uživaju poluprivilegovani tužioci. Različit bi bio samo osnov postojanje aktivne legitimacije. Kod trećih država taj osnov bi se ogledao u zaštiti prava iz međunarodnog sporazuma. Takvo rešenje bi bilo opravdano iz tri razloga. Prvo, ono uzima u obzir suštinsku razliku između država i pravnih lica, kao i između njihovih pravnih interesa, a samim tim i akata Unije kojima se ti interesi povređuju. Primera radi, dok države nečlanice predstavljaju subjekte međunarodnog prava i svoj pravni interes zasnivaju na međunarodnom sporazumu u kojem su stranke, privredna društva imaju status adresata pravnih normi. To nužno zahteva primenu različitih kriterijuma za procenu ispunjenosti uslova za aktivnu legitimaciju država nečlanica, sa jedne strane, i privrednih društava, sa druge strane. Drugo, takvo rešenje bi bilo u skladu sa rastućim potrebama međunarodne saradnje. Treba imati u vidu da Unija ima razgranatu mrežu međunarodnih sporazuma čija je svrha uključivanje sve većeg broja država u njenu ekonomsku i političku orbitu. Omogućavanjem izvesnog stepena sudske zaštite one bi se, makar i u ograničenom obimu, uvele u pravni sistem Unije. Najizad, time se ne bi narušila postojeća međuinstitucionalna ravnoteža unutar Unije jer treće države ne bi bile izjednačene u procesnim pravima sa državama članicama koje bi i dalje zadržale svoj privilegovani položaj.

Ostaje pitanje da li bi takvo rešenje bilo u skladu sa članom 263. Ugovora o funkcionisanju EU. Osnivački ugovori Unije predstavljaju živ organizam i Sud pravde, primenom različitih tehnika tumačenja, često prilagođava njihove odredbe potrebama prakse. Kao što smo videli, ne bi bio prvi put da Sud pravde izađe iz okvira jasne jezičke formulacije člana 263. Ugovora o funkcionisanja EU. Takođe ne treba zanemariti stavove drugih aktera u pravnom sistemu Unije. Podsećamo da Komisija i Nemačka u toku postupka nisu osporavale aktivnu legitimaciju Švajcarske, niti su se protivili njenom zahtevu da u tom pogledu bude izjedanačena sa državama članicama. Iako nije obavezujući za Sud pravde, stav Komisije po ovom pitanju može imati uticaj na buduće predmete. Takav uticaj proizilazi iz uloge Komisije u institucionalnom sistemu Unije i njene funkcije "čuvara Ugovora".

Predmet *Swiss Confederation v. Commission* otvara još jedno značajno pitanje koje zaslužuje odgovor. Naime, jasno je da je Švajcarska svoju aktivnu legitimaciju prevashodno zasnivala na povredi Sporazuma o vazdušnom transportu. S tim u vezi se može postaviti pitanje u kojim slučajevima je Sud pravde spreman da pruži pravnu zaštitu trećim državama zbog povrede međunarodnih sporazuma. Drugim rečima, da li povreda svakog međunarodnog sporazuma od strane organa Unije predstavlja dovoljan razlog za priznavanje aktivne legitimacije trećoj državi koja je stranka tog sporazuma? Sudeći po praksi Suda pravde u vezi sa primenom međunarodnih sporazuma u pravnom sistemu Unije, odgovor je

odrečan. U skladu sa načelom poštovanja međunarodnog prava, povreda međunarodnog sporazuma predstavlja razlog za poništaj akta organa Unije. Međutim, da bi do toga došlo Sud pravde zahteva da međunarodni sporazum ispunjava uslove za direktnu primenu. To znači da međunarodni sporazum po svojoj svrsi, duhu i strukturi mora biti podesan za sudsku primenu, kao i da njegove odredbe, čiju povredu tužilac ističe, moraju biti dovoljno jasne i bezuslovne. To je preduslov i za postojanje aktivne legitimacije treće države koja se poziva na međunarodni sporazum sa Unijom. Predmet i ciljevi međunarodnog sporazuma takođe mogu imati određeni uticaj na odluku Suda o postojanju aktivne legitimacije treće države. To će pogotovo biti slučaj kada međunarodni sporazum inkorporira značajne delove pravnih tekovina Unije i predviđa značajna ovlašćenja za organe Unije u njegovom sprovođenju, kao što je bio slučaj sa Sporazum o vazдушnom transportu. Sa tim je blisko povezano pitanje uloge treće države u institucionalnom mehanizmu za primenu sporazuma. Na značaj ovih okolnosti je ukazao i opšti pravobranilac u svom mišljenju kada je analizirao sadržinu Sporazuma o vazдушnom transportu, njegov odnos sa pravom Unije i ulogu Švajcarske u postupku donošenja sporne odluke od strane Komisije.

### 9. Zaključak

Kakve pouke Srbija može izvući iz stavova Suda pravde u vezi sa pitanjem aktivne legitimacije trećih država? Nema sumnje da je ovo pitanje od velikog značaja za sve države koje imaju zaključene međunarodne sporazume sa Unijom. Srbija, naravno, u tome nije izuzetak. Čak bi se moglo reći da je zbog prirode svojih sporazuma sa Unijom Srbija posebno zainteresovana za rešavanje ovog problema. Tu, pre svega, mislimo na Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, Ugovor o osnivanju Energetske zajednice i Sporazum o otvorenom nebu. Naročito su interesantna poslednja dva sporazuma zbog toga što u sebi inkorporiraju veliki deo zakonodavstva Unije i predviđaju značajna ovlašćenja organa Unije u njihovom sprovođenju. U tom pogledu ovi sporazumi pokazuju veliku sličnost sa Sporazumom o vazдушnom transportu između Švajcarske i Unije koji je bio predmet spora pred Sudom pravde. Međutim, postoji i jedna značajna razlika. Dok Sporazum o otvorenom nebu izričito predviđa pravo države ugovornice, koja nije članica Unije, da se obrati Sudu pravde, to nije slučaj sa Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice. To, međutim, ne znači da je isključena svaka mogućnost da Srbija podnese Sudu pravde tužbu za ocenu zakonitosti akata organa Unije u vezi sa primenom Ugovora o osnivanju Energetske zajednice. Ako je suditi po stavu Suda pravde iz rešenja kojim se oglasio nenadležnim i ustupio predmet *Swiss Confederation v. Commission* Opštem sudu, u tom slučaju se ne bi postavilo načelno pitanje postojanje aktivne legitimacije Srbije, već samo da li će ona biti tretirana kao država članica ili

pravno lice. Ovim stavom Suda pravde je otklonjena osnovna dilema o statusu država nečlanica u postupku za poništaj, uprkos tome što ih član 230. Ugovora o osnivanju EZ, kao ni sadašnji član 263. Ugovora o funkcionisanju EU, ne pominje među potencijalnim tužiocima. Ostalo je još samo da se reši pitanje njihovog konkretnog statusa, od čega će zavistiti obim njihovih procesnih ovlašćenja. U vezi sa tim pitanjem već postoji blagonaklon stav Komisije i nekih država članica da se trećim državama prizna pravo na podnošenje tužbe radi zaštite njihovih prava iz međunarodnih sporazuma. Nema sumnje da će ovo pitanje ponovo iskrnuti pred Sudom pravde, kao što je to primetio opšti pravobranilac Jaaskinen. Stoga bi se moglo reći da je presuda Suda pravde u predmetu *Swiss Confederation v. Commission* predstavljala svojevrsan probni balon koji je testirao raspoloženje glavnih aktera u institucionalnom sistemu Unije i nagovestio skoro konačno razrešenje problema aktivne legitimacije trećih država.

Vladimir Medović, PhD\*

#### Locus standi of non-member states in proceedings before the Court of Justice of the EU

##### Summary

Do the non-member states have *locus standi* to sue in the courts of European Union? If it is the case, under which conditions they may bring actions to the Court of Justice? Are they equal in that respect with the member states of EU or they enjoy the same status as legal persons? Those are some of the questions which the author considers in this article. The subject of the analysis are the provisions of the Treaty on the Functioning of the European Union and Statute of the Court of Justice which relates to the issue of *locus standi* in proceedings before the courts of EU. Also, the author considers other possibilities for the involvement of third states in the proceedings before the Court of Justice, such as the right to intervene. The motive for this article is the judgement of the Court of Justice of March 7, 2013 in the case *Swiss Confederation v. Commission*. In this case the Court of Justice was called for the first time to deal with the question of the *locus standi* of the third state in action for annulment.

**Keywords:** Locus standi, third states, international agreements, Court of Justice of EU, action for annulment, the right to intervene.

---

\* Assistant Professor at the Faculty of Economics and Engineering Management Novi Sad.