

Vladimir Medović*

UDK: 341.241:341.174 (4-672EU)
341.645 (4-672EU)
str. 51 - 67.
naučni rad

DIREKTNO DEJSTVO MEĐUNARODNIH SPORAZUMA EVROPSKIH ZAJEDNICA

Ključne reči: direktno dejstvo, međunarodni sporazumi, pojedinci, Sud pravde, nacionalni sudovi.

Key words: *direct effect, international agreements, individuals, Court of Justice, national courts.*

Direktno dejstvo međunarodnih sporazuma je odavno poznati fenomen koji nije vezan samo za komunitarno pravo. Da li će neki sporazum imati direktno dejstvo u jednoj državi zavisi od statusa međunarodnih sporazuma u nacionalnom pravnom poretku kao i procene sudova da li su odredbe tog sporazuma podesne da na osnovu njih pojedinci mogu neposredno sticati prava i ovlašćenja.¹ Međutim, za razliku od država, Evropske zajednice predstavljaju složenu tvorevinu koja obuhvata suverene države. Sa druge strane, one se po svojem ustrojstvu razlikuju od međunarodnih organizacija. Pravni sistem

* Advokat u Novom Sadu.

¹ S. Đajić, Odnos između međunarodnog i unutrašnjeg prava – sa posebnim osvrtom na dejstvo odluka međunarodnih sudova, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Novom Sadu, 2003, str. 334.

Evropskih zajednica predstavlja integralni deo pravnih sistema država članica koji su njihovi sudovi dužni da primenjuju. U središtu tog sistema nalaze se načela direktnog dejstva i primata komunitarnog prava nad nacionalnim pravima. U okviru ovog rada razmotrićemo da li i pod kojim uslovima međunarodni sporazumi koji obavezuju Zajednicu mogu imati direktno dejstvo u državama članicama i kakav je njihov odnos sa nacionalnim pravima.

Prema stanovištu Suda pravde, međunarodni sporazumi, kad je reč o Zajednici, predstavljaju akt organa Zajednice i smatraju se integralnim delom komunitarnog pravnog sistema.² Davanjem takvog statusa međunarodnim sporazumima Sud pravde je postigao je dvostruki efekat. Prvi se odnosi uspostavljanje isključive nadležnosti Suda pravde za tumačenje međunarodnih sporazuma. Drugi efekat je dalekosežniji, jer podrazumeva da primenu i dejstvo međunarodnih sporazuma u pravnom sistemu država članica određuje samo komunitarno pravo. Kao „integralni deo komunitarnog pravnog sistema“ međunarodni sporazumi mogu pod uslovima predviđenim komunitarnim pravom proizvoditi direktno dejstvo u državama članicama i imati primat nad nacionalnim pravima.

1. USLOVI ZA DIREKTNO DEJSTVO MEĐUNARODNIH SPORAZUMA

Preduslov za priznavanje direktnog dejstva je da međunarodni sporazum ispunjava kriterijume za direktnu primenu, odnosno da je podesan da bude neposredno primenjen u sudskom ili nekom drugom pravnom postupku. Nakon što ustanovi da međunarodni sporazum, po svojim opštim karakteristikama, dolazi u obzir za sudsku primenu, Sud pravde prelazi na razmatranje konkretnih odredbi sporazuma kako bi utvrdio da li su podesne da proizvode direktno dejstvo.

Uslovi za direktno dejstvo odredaba međunarodnih sporazuma u pravnom poretku Zajednice su postepeno razvijani u praksi Suda pravde. U predmetu *Bresciani* nacionalni sud je postavio pitanje, da li član 2. stav 1. Konvencije iz Jaunde ima „neposredno dejstvo tako da prenese na građane Zajednice pravo, koja nacionalni sudovi moraju zaštititi, da ne plate državi članici dažbine

² Predmet 104/81, Hauptzollamt Mainz v. C.A. Kupferberg & Cie KG a.A. (1982) ECR 3659.

čiji je efekat ekvivalentan carinama".³ Sud pravde je smatrao da kod odlučivanja o ovom pitanju moraju istovremeno biti uzeti u obzir duh, opšta struktura i značenje Konvencije, kao i sadržina odredbe iz člana 2. stav 1. Pošto je ustanovio da Konvencija, kao celina, ispunjava opšte uslove za sudsku primenu i pored toga što predviđa asimetrične obaveze za ugovorne strane, Sud pravde je prešao na razmatranje konkretne odredbe Konvencije. U okviru ovog dela testa Sud pravde je utvrdio značenje odredbe člana 2. stav 1. Konvencije, njenu svrhu, kao i odnos sa sličnim odredbama Ugovora o osnivanju EEZ. Član 2. stav 1. Konvencije glasi:

„Roba koja vodi poreklo iz pridruženih država će, kada bude uvezena u države članice, uživati povlastice koje proizilaze iz progresivnog ukidanja carina i dažbina sa ekvivalentnim efektima između država članica, u skladu sa članovima 12, 13, 14, 15. i 17. Ugovora i odlukama koje mogu biti donete radi ubrzanja postizanja ciljeva Ugovora”.⁴

Nakon analize ove odredbe Sud pravde je zauzeo sledeće stanovište:

„Izričitim upućivanjem člana 2. stav 1. Konvencije na član 13. Ugovora, Zajednica je preuzela potpuno istu obavezu prema pridruženim državama da ukine dažbine sa ekvivalentnim efektom, koju su države članice preuzele Ugovorom jedna prema drugoj. Pošto je ova obaveza određena i nije uslovljena bilo kakvim prećutnim ili izričitim rezervama od strane Zajednice, ona je podesna da prenesu na te subjekte prava Zajednice pravo na koje se oni mogu oslanjati pred sudovima od 1. Januara 1970. godine.“

U suštini Sud pravde je primenio dvostepeni test za određivanje direktnog dejstva. Prvo je ustanovio nameru ugovornih strana da upućivanjem na odredbe Ugovora o osnivanju EEZ prenesu na pojedince određena prava. Zatim je utvrdio da Konvencijom preuzeta obaveza ispunjava pravnotehničke uslove za direktno dejstvo, koji su u osnovi isti i za odredbe unutrašnjeg komunitarnog prava. Zahteva se da odredba sporazuma bude jasna i precizna, da sadrži neuslovljenu obavezu i da njeno ispunjenje ne zavisi od kasnijih mera Zajednice ili država članica.

Tamo gde namera da se određena prava prenesu na pojedince nije eksplicitno izražena u samom sporazumu, Sud pravde pristupa tumačenju njegovih odredbi vodeći pri tome računa o svrsi i prirodi sporazuma. U predmetu

³ Predmet 87/75, *Conceria Daniele Bresciani v. Amministrazione Italiana delle Finanze* (1983) ECR 1331.

⁴ Prevod autora.

Pabst & Richarz Finansijski sud u Hamburgu uputio je Sudu pravde pitanje u vezi direktnog dejstva člana 53. stav 1. Sporazuma o pridruživanju između EEZ i Grčke iz 1961. godine.⁵ Odredbama ovog člana je zabranjeno uvođenje dodatnih poreza i dažbina na robu iz druge ugovorne strane koje premašuju dažbine koje se odnose na slične domaće proizvode. Ugovorne strane su se obavezale da neće uvoditi bilo kakve takse na proizvode druge ugovorne strane koje bi imale za cilj indirektnu zaštitu drugih proizvoda. Na kraju, ugovorne strane su se obavezale da će najkasnije do početka treće godine posle stupanja Sporazuma na snagu, ukinuti sve postojeće odredbe koje su suprotne navedenim pravilima.

Sud pravde je prvo razmotrio svrhu člana 53. u kontekstu Sporazuma o pridruživanju. Po mišljenju Suda pravde, član 53. u okviru Sporazuma o pridruživanju ima istu funkciju kao i član 95. Ugovora o osnivanju koji zabranjuje uvođenje dodatnih poreza i dažbina na robu iz drugih država članica. Zajedno sa drugim odredbama Sporazuma, član 53. ima za cilj da pripremi Grčku za ulazak u Zajednicu kroz uspostavljanje carinske unije, harmonizaciju poljoprivrednih politika, uvođenje slobode kretanja zaposlenih i druge mere. Nakon toga, Sud pravde je prešao na ocenu sadržine člana 53. kako bi utvrdio da li je obaveza koju predviđa dovoljno precizna i neuslovljena da bi mogla imati direktno dejstvo.

„Iz sadržine člana 53. stav 1. i cilja i prirode Sporazuma o pridruživanju, čiji je deo, proizilazi da ta odredba zabranjuje da nacionalni sistem olakšica predvidi pogodniji poreski tretman za domaća žestoka alkoholna pića u odnosu na ona koja su uvezena iz Grčke. Ona sadrži jasnu i preciznu obavezu koja ne zahteva, u njenoj primeni ili dejstvu, donošenje bilo kakve naknadne mere. U takvim okolnostima član 53. stav 1. mora biti smatran direktno primenjivim od početka treće godine nakon stupanja na snagu Sporazuma, sa kojim danom sve mere koje su suprotne toj odredbi, moraju biti ukinute.“

U predmetu *Kupferberg* Sud pravde je dodatno naglasio vezu pravnotehničkih uslova za direktno dejstvo sa prirodom i svrhom sporazuma.⁶ U ovom predmetu nemački tribunal je od Suda pravde zatražio odgovor na pitanje da li se pojedinac može u postupku pred nacionalnim sudom pozvati na član 21. Sporazuma između EEZ i njenih država članica sa Portugalijom da bi osporio

⁵ Predmet 17/81, *Pabst & Richarz KG v. Hauptzollamt Oldenburg* (1982) ECR 01331.

⁶ Predmet 104/81, *Kupferberg*, *op. cit.*

odluke poreskih vlasti.⁷ Prema stanovištu Suda pravde, „da bi se utvrdilo da li je neka obaveza безусловna i dovoljno precizna da bi imala direktno dejstvo mora biti razmotrena u kontekstu sporazuma kome pripada.“ Kako bi odgovorio na ovo pitanje Sud pravde je razmotrio odredbu člana 21. u svetlu predmeta i svrhe Sporazuma i njenog odnosa sa drugim odredbama sporazuma.

Po mišljenju Suda pravde, svrha Sporazuma je stvaranje sistema slobodne trgovine i eliminisanje pravila kojima se ograničava trgovina za gotovo sve proizvode koji potiču sa teritorije ugovornih strana. To se posebno odnosi na carine i dažbine sa ekvivalentnim efektom kao i kvantitativna ograničenja i mere sa istim dejstvom. Posmatran u tom kontekstu, član 21. Sporazuma ima za cilj da spreči poništavanje efekata predviđene liberalizacije trgovine kroz poresku praksu ugovornih strana. To bi bio slučaj kada bi proizvodi uvezeni sa teritorije druge ugovorne strane bili opterećeni većim porezima u odnosu na slične domaće proizvode. Iz toga proizilazi da prvi stav člana 21. Sporazuma nameće ugovornim stranama безусловno pravilo protiv diskriminacije u oblasti poreza, koje je zavisno samo od utvrđivanja, da li su proizvodi na koje se odnosi poseban sistem oporezivanja takvih osobina da bi bili obuhvaćeni svrhom sporazuma. Na osnovu toga Sud pravde je zaključio da odredba iz člana 21. Sporazuma može biti primenjena od strane suda i da proizvodi direktno dejstvo na čitavoj teritoriji Zajednice.

Kriterijumi za procenu ispunjenosti uslova za direktno dejstvo međunarodnih sporazuma su konačno sintetizovani u predmetu *Demirel*.⁸ U tom predmetu Sud pravde je dao odgovor na pitanje da li član 12. Sporazuma o pridruživanju između EEZ i Turske iz 1963. godine i član 36. Protokola uz ovaj sporazum, zajedno sa članom 7. Sporazuma, predstavljaju pravila komunitarnog prava koja su direktno primenjiva u pravnim porecima država članica. Ovo pitanje se pojavilo u postupku pred nemačkim sudom povodom tužbe za stavljanje van snage naredbe o napuštanju države koja je doneta protiv gospođe Demirel. Gospođa Demirel je kao supruga turskog državljanina, koji je bio legalno zaposlen u Nemačkoj, došla u tu državu radi spajanja porodice. Međutim, njena viza nije bila izdata u tu svrhu već samo radi posete Nemačkoj. Po isteku vize, nemački organi su doneli odluku da gospođa

⁷ Član 21. stav 1. Sporazuma glasi: „Ugovorne strane će se uzdržati od svake mere ili prakse unutrašnje poreske prirode koje uspostavljaju, direktno ili indirektno, diskriminaciju između proizvoda jedne ugovorne strane i sličnih proizvoda koji vode poreklo sa teritorije druge ugovorne strane.“

⁸ Predmet 12/86, Meryem Demirel v. Stadt Schwabisch Gmund (1987) ECR 3719.

Demirel mora napustiti Nemačku, čemu se ona protivila pozivajući se, između ostalog, na navedene odredbe Sporazuma o pridruživanju.

Odgovarajući na pitanje nemačkog suda Sud pravde je prvo konstatovao da odredba sporazuma između Zajednice i države nečlanice može imati direktno dejstvo kada, uzimajući u obzir značenje, svrhu i prirodu sporazuma, sadrži jasnu i preciznu obavezu čija primena ili dejstvo ne zahteva donošenje bilo kakve naknadne mere. Test koji je ovde formulisan postao je standard za sve ostale predmete u kojima je Sud pravde odlučivao o direktnom dejstvu međunarodnih sporazuma.⁹ U okviru prvog dela testa Sud utvrđuje da li iz svrhe, prirode i značenja sporazuma proizilazi namera da se određena prava prenesu na pojedince. Posebnu pažnju Sud pravde je pridao oceni svrhe Sporazuma o pridruživanju sa Turskom. Sud je prvo primetio da za razliku od Sporazuma o pridruživanju sa Grčkom, ovaj sporazum nema za cilj da pripremi Tursku za članstvo u Zajednici. Po svojoj strukturi i sadržini Sporazum predstavlja programski dokument koji uglavnom sadrži smernice za ostvarivanje ciljeva pridruživanja. Detaljne odredbe, i to samo o pojedinim pitanjima, sadržane su u protokolima uz osnovni sporazum. Radi postizanja postavljenih ciljeva Sporazum predviđa značajna ovlašćenja za Savet za pridruživanje koji može donositi pravno obavezujuće odluke. Član 12. Sporazuma sadrži samo načelne odredbe o slobodi kretanja radne snage između ugovornih strana, dok član 36. Protokola predviđa će ta sloboda biti postepeno ostvarivana u periodu između 12. i 22. godine nakon što Sporazum stupi na snagu i da će Savet za pridruživanje doneti odgovarajuće odluke u tom smislu. Pošto je ustanovio da Savet za pridruživanje nije doneo odluku u vezi spajanja porodica turskih radnika koji su zaposleni u Zajednici, Sud pravde je zaključio da odredbe člana 12. Sporazuma i člana 36. Protokola nisu dovoljno precizne i bezuslovne da bi mogle imati direktno dejstvo. Osim toga, iz člana 7. Sporazuma nije bilo moguće izvesti zaključak o direktnom dejstvu njegovih odredbi. Naime, taj član u opštim pojmovima predviđa da će ugovorne strane preduzeti sve potrebne mere da bi osigurale ispunjenje obaveza koje proizilaze iz Sporazuma i da će se uzdržati od svih mera koji bi to mogli ugroziti. Po oceni Suda, tom odredbom se samo nameće obaveza ugovornim stranama da međusobno sarađuju u cilju postizanja ciljeva Sporazuma i ona ne može direktno prenositi prava na pojedince. Shodno tome, Sud pravde je zauzeo stav da navedene odredbe Sporazuma o pridruživanju ne predstavljaju pra-

⁹ Predmet C-432/92, *The Queen v Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte S. P. Anastasiou (Pissouri) Ltd and others* (1994) ECR I-3087.

vila komunitarnog prava koja su direktno primenjiva u unutrašnjim pravnim porecima država članica.

Sud pravde se u više navrata bavio pitanjem *bezuslovnosti obaveza* prilikom odlučivanja o direktnom dejstvu odredbi međunarodnih sporazuma. Kao i kod čisto unutrašnjih akata, Sud pravde je relativizovao potrebu donošenja naknadnih mera od strane organa Zajednice ili država članica. U predmetu *Racke* Sud pravde je priznao direktno dejstvo odredbama iz člana 22. stav 4. Sporazuma o saradnji između EEZ i bivše SFRJ iz 1980. godine kojima se utvrđuju preferencijalne carinske stope na uvoz vina u Zajednicu.¹⁰ Navedene odredbe, nisu bile potpuno pravno perfektno, već su zahtevale donošenje dodatnih mera kojima bi se omogućilo otvaranje godišnjih carinskih kvota u skladu sa detaljnim pravilima koja su sadržana u članu 2. stav 1. i 2. Dodatnog protokola iz 1987. godine. I pored toga Sud pravde je stao na stanovište da se radi o odredbama sa direktnim dejstvom, smatrajući da Zajednica nema diskreciona ovlašćenja u donošenju tih mera. Po mišljenju tog suda, Zajednica je dužna da u određenom periodu izvrši precizan obračun carina, u skladu sa odredbama iz člana 22. stav 4. Sporazuma i člana 2. stav 1. i 2. Dodatnog protokola. Takva obaveza je podesna za direktno dejstvo i pojedinci se mogu pozvati na nju pred nacionalnim sudom.

Slično pitanje je bilo predmet razmatranja Suda pravde u predmetu *Pokrzeptowicz*.¹¹ U tom predmetu se postavilo pitanje direktnog dejstva člana 37. stav 1. Sporazuma o pridruživanju sa Poljskom. Predmetna odredba zabranjivala je državama članicama diskriminaciju poljskih državljana u odnosu na domaće državljanu u pogledu uslova za zapošljavanje, zarade i otkaza. Po mišljenju Suda pravde, ova odredba postavlja jasnu, preciznu i bezuslovnu obavezu na koju se pojedinci mogu pozvati pred nacionalnim sudom. Takvo tumačenje člana 37. stav 1. Sporazuma ne može biti dovedeno u pitanje argumentom da njegove odredbe nisu bezuslovne, jer je načelo koje je njime postavljeno podložno uslovima i modalitetima u svakoj državi članici. One ne mogu biti tumačene tako da se državama članicama dozvoljava da uslove načelo zabrane diskriminacije ili da ga podvrgnu diskrecionim ograničenjima. U suprotnom, odredbe člana 37. stav 1. Sporazuma bile bi lišene svake svrhe i praktičnog dejstva.

¹⁰ Predmet C-162/96, *A.Racke GmbH & Co. v. Hauptzollamt Mainz* (1998) ECR I-3655.

¹¹ Predmet C-162/00, *Land Nordrhein-Westfalen v. Beata Pokrzeptowicz-Meyer* (2002) ECR I-1049.

Do sada je Sud pravde uglavnom priznavao direktno dejstvo onim odredbama sporazuma kojima se Zajednici i državama članicama nameću obaveze ukidanja postojećih ili zabrane uvođenja novih carinskih, poreskih i drugih opterećenja i prepreka za uvoz ili izvoz robe, kao i odredbama kojima se predviđa preferencijalni uvoz određenih proizvoda u Zajednicu. Takve obaveze su u principu i najpogodnije za kreiranje korespondentnih subjektivnih prava koja su nacionalni sudovi dužni da štite. Osim pomenutih odredbi, direktno dejstvo mogu imati i odredbe kojima se ustanovljavaju određena prava u korist državljana država nečlanica. Sporazumi o saradnji između EEZ i država Magreba sadrže odredbe kojima se predviđaju određena socijalna prava za radnike iz tih država i članove njihovih porodica koji borave na teritoriji Zajednice. U predmetima *Kziber*¹² i *Yousfi*¹³ postavilo se pitanje direktnog dejstva člana 41. stav 1. Sporazuma o saradnji između EEZ i Maroka iz 1976. godine. Odredbama člana 41. stav 1. Sporazuma predviđeno je da radnici marokanske nacionalnosti i svi članovi njihovih porodica koji žive sa njima uživaju, u oblasti socijalne zaštite, tretman koji je slobodan od svake diskriminacije zasnovane na nacionalnosti u odnosu na državljane država članica u kojoj su zaposleni. Po oceni Suda pravde, odredbe člana 41. stav 1. Sporazuma predviđaju jasnu, preciznu i безусловnu zabranu diskriminacije po osnovu nacionalnosti. Štaviše, svrha Sporazuma - razvoj sveopšte saradnje između ugovornih strana, posebno u oblasti rada - potvrđuje da je načelo zabrane diskriminacije, sadržano u članu 41. stav 1. podesno da direktno reguliše pravnu situaciju pojedinaca. Pored odredbi o socijalnim pravima i zabrani diskriminacije u oblasti radnog prava, Sud pravde je priznavao direktno dejstvo odredbama o pravu na nastanjivanje državljana trećih država na teritoriji država članica Zajednice.¹⁴

2. DIREKTNO DEJSTVO ODLUKAZAJEDNIČKIH TELA OSNOVANIH MEĐUNARODNIM SPORAZUMOM

Pravno obavezujuće odluke zajedničkih tela stvorenih međunarodnim sporazumom takođe mogu imati direktno dejstvo. U predmetu *Sevince* raspravljano je pitanje direktnog dejstva pojedinih delova odluke Saveta za pridruživa-

¹² Predmet C-18/90, *Kziber* (1991) ECR I-199.

¹³ Predmet C-58/93, *Yousfi v Belgian Stat* (1994) ECR I-1353.

¹⁴ Predmet C-163/99, *The Queen v. Secretary of State for the Home Department, ex parte W. Gloszczuk and E. Gloszczuk* (2001) ECR I-6369.

nje.¹⁵ Prema stanovištu Suda pravde, odluke Saveta za pridruživanje mogu imati direktno dejstvo pod istim uslovima kao i odredbe međunarodnih sporazuma Zajednice. U konkretnom slučaju, Sud je razmotrio značenje pojedinih odredbi odluke Saveta kako bi ustanovio da li one na jasan, precizan i bezuslovan način predviđaju pravo turskih radnika na slobodan pristup plaćenom zaposlenju po njihovom izboru. Pošto je utvrdio da je to slučaj, Sud pravde je priznao direktno dejstvo odredbama odluke Saveta za pridruživanje.

Zanimljivo je da je Sud pravde doneo odluku o direktnom dejstvu mada odluka Saveta za pridruživanje nije bila objavljena u službenom glasilu Zajednice. Sud pravde je smatrao da neobjavljivanje odluke onemogućava direktnu primenu njenih odredbi na štetu pojedinaca, dok oni ne mogu zbog toga biti uskraćeni za prava koja su im dodeljena odlukom u odnosu na državne organe.

3. SADRŽINA DIREKTOG DEJSTVA

Videli smo da pojedine odredbe direktno primenjivih međunarodnih sporazuma Zajednice, kao i pravno obavezujuće odluke zajedničkih tela mogu proizvoditi direktno dejstvo u državama članicama i imati primat nad nacionalnim pravom. Prilikom tumačenja konkretnih odredbi međunarodnog sporazuma i određivanja njihovog dejstva, Sud pravde uzima u obzir prirodu i svrhu sporazuma. Okolnost da jedan sporazum sadrži identične ili slične odredbe kao i Ugovor o osnivanju EZ ne znači da će one imati direktno dejstvo ili da će efekti tog dejstva biti isti kao i kod odredbi Ugovora.¹⁶

Sud pravde se bavio ovim pitanjem u predmetu *Polydor*.¹⁷ Tužilac, Polydor, je podneo tužbu engleskom sudu protiv dve kompanije, Harlequin RSO i Simons Records, zahtevajući zabranu uvoza gramofonskih ploča iz Portugalije zbog povrede autorskih prava. Tuženi su se protivili tužbi smatrajući da se tužilac, koji je vlasnik autorskih prava, ne može oslanjati na ta prava da bi onemogućio uvoz proizvoda na teritoriju države članice Zajednice, ukoliko

¹⁵ Predmet C-192/89, *Sevince v. Staatssecretaris van Justitie* (1990) ECR I-3461.

¹⁶ T.C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford, 1991, str. 214; H. G. Schermers, D.F. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Communities*, Deventer, 1992, str. 154.

¹⁷ Predmet 270/80, *Polydor Ltd. and RSO Records Inc v. Harlequin Record Shops Ltd. and Simons Records Ltd* (1982) ECR 329.

su ti proizvodi zakonito pušteni u promet na tržište Zajednice od njega samog ili sa njegovim odobrenjem. S tim u vezi, tuženi su se pozvali na član 14. stav 2. i član 23. Sporazuma između EEZ i Portugalije iz 1972. godine navodeći da su te odredbe zasnovane na istim načelima kao i članovi 30. i 36. Ugovora o osnivanju EEZ i da stoga moraju biti tumačeni na sličan način.¹⁸ Suočen sa takvim pravnim pitanjem, engleski sud je zatražio od Suda pravde tumačenje člana 14. stav 2. i člana 23. Sporazuma, kao i odgovor, da li odredbe iz tog člana imaju direktno dejstvo tako da se tuženi mogu pozivati na njih da bi se suprotstavili primeni britanskih propisa o autorskim pravima. Sud pravde je prvo skrenuo pažnju na ustaljenu sudsku praksu prema kojoj pravo industrijske svojine, kao i pravo korišćenja imovinskih autorskih prava, ne predstavljaju razlog za sprečavanje uvoza proizvoda u jednu državu članicu iz druge države članice, ako je taj proizvod zakonito pušten na tržište države izvoznice. Takva zabrana predstavljala bi meru koja ima isti efekat kao i mera koja propisuje kvantitativno ograničenje uvoza u smislu člana 30. Ugovora. Nakon toga Sud pravde je prešao na analizu odredbi iz člana 14. stav 2. i člana 23. Sporazuma „u svetlu svrhe Sporazuma i njihovog značenja“. S tim u vezi Sud je ustanovio da je cilj Sporazuma liberalizacija trgovine između ugovornih strana koji se ostvaruje kroz progresivnu eliminaciju prepreka za trgovinu u skladu sa pravilima GATT-a vezanim za uspostavljanje zona slobodne trgovine. Zatim je ustanovio da su odredbe člana 14. stav 2. i člana 23. Sporazuma po svojoj sadržini i formulacijama slične odredbama člana 30. i člana 36. Ugovora. Dalje sledi, sada već čuveni, stav Suda pravde:

„15. Međutim, takva sličnost pojmova ne predstavlja dovoljan razlog da bi se na odredbe Sporazuma transponovala gore pomenuta sudska praksa, koja određuje u kontekstu Zajednice odnos između zaštite prava industrijske i trgovinske svojine i pravila o slobodi kretanja robe.

16. Obim primene te sudske prakse mora bit određen u svetlu ciljeva Zajednice i aktivnosti definisanih članovima 2. i 3. Ugovora o osnivanju EEZ. Kao što je Sud imao priliku da naglasi u različitim kontekstima, Ugovor, stvarajući

¹⁸ Član 14. stav 2. glasi: „Kvantitativna ograničenja uvoza biće ukinuta 1. januara 1973. godine i sve mere koje imaju ekvivalentno dejstvo kvantitativnim ograničenjima uvoza biće ukinute najkasnije do 1.1.1975. godine“. Član 23. glasi: „ Sporazum ne sprečava zabrane ili ograničenja uvoza, izvoza ili tranzita roba koja su opravdana razlozima javnog morala, javne bezbednosti, zaštite života i zdravlja ljudi, životinja ili biljaka, zaštite nacionalnog blaga umetničke, istorijske ili arheološke vrednosti, zaštite industrijske ili trgovinske svojine, ili pravilima koja se odnose na zlato i srebro. Takve zabrane ili ograničenja ne smeju, međutim, predstavljati sredstvo arbitrerne diskriminacije ili prikriveno ograničenje trgovine između ugovornih strana“.

zajedničko tržište i progresivnim ujednačavanjem ekonomskih politika država članica, teži ujedinjavanju nacionalnih tržišta u jedno tržište sa karakteristikama domaćeg tržišta...

18. Razlozi koji su doveli do takvog tumačenja članova 30. i 36. Ugovora nisu primenjivi u kontekstu odnosa između Zajednice i Portugalije koji su određeni Sporazumom. Na osnovu pregleda Sporazuma očigledno je da, iako sadrži odredbe o bezuslovnom ukidanju određenih ograničenja na trgovinu između Zajednice i Portugalije, kao što su kvantitativna ograničenja i mere koje imaju isti efekat, on nema istu svrhu kao Ugovor o osnivanju EEZ, utoliko što poslednji, kao što je gore navedeno, teži stvaranju jednog tržišta koje reprodukuje što je više moguće uslove domaćeg tržišta.

19. Iz toga sledi, da u kontekstu Sporazuma, ograničenja na trgovinu robom mogu biti smatrana opravdanim po osnovu zaštite industrijske i trgovinske svojine u situacijama kada ih ne bi bilo moguće opravdati unutar Zajednice."

Što je međunarodni sporazum po svojoj prirodi i ciljevima bliži Ugovoru o osnivanju EZ veća je verovatnoća da će njegove odredbe biti tumačene na sličan način kao i odgovarajuće odredbe Ugovora. Dobar primer za to je Sporazum o evropskom ekonomskom prostoru zaključen između Evropskih zajednica i država EFTA. Taj sporazum predviđa najveći stepen integracije trećih država u pravni poredak Zajednice. Po nekim svojim karakteristikama on podseća na Ugovor o osnivanju EZ. U tom pogledu Sevon i Johansson¹⁹ navode da je cilj Sporazuma uspostavljanje dinamičnog i homogenog evropskog ekonomskog prostora, čije funkcionisanje je od direktnog značaja za privredne subjekte na tom tržištu, što ukazuje da Sporazum ne stvara samo međusobne obaveze između ugovornih strana. To potvrđuje i preambula Sporazuma koja se obraća ne samo vladama već i pojedincima. Osim toga, organi EFTA, Nadzorno telo i Sud EFTA, imaju određena nezavisna ovlašćenja čije korišćenje nema dejstvo samo u odnosu na ugovorne strane nego i u odnosu na državljane država članica EFTA. Na osnovu svega toga ovi autori zaključuju da je Sporazum o evropskom ekonomskom prostoru stvorio sopstveni pravni poredak. Mada postoje razlike između pravnog poretka Zajednice i onog stvorenog Sporazumom, jasno je da taj sporazum daleko od uobičajenog sporazuma međunarodnog javnog prava. Takva razmišljanja potvrđena su presudom Suda pravde u predmetu *Opel Austria*.²⁰ U tom predmetu Savet

¹⁹ L. Sevon, M. Johansson, *The protection of the rights of individuals under the EEA Agreement*, European Law Review 24, 1999, str. 373-386.

²⁰ Predmet T-115/94, *Opel Austria v. Council* (1997) ECR II-39.op. cit.

je tvrdio da odredbe Sporazuma o evropskom ekonomskom prostoru ne bi trebalo tumačiti na isti način kao i identične odredbe Ugovora o osnivanju, zbog velikih razlika između ova dva ugovora. Razmatrajući ovaj argument Saveta, Sud pravde je podsetio na stanovište iz predmeta *Polydor*. Odluka da li će odredbe nekog međunarodnog sporazuma biti tumačene na isti način kao i odgovarajuće odredbe Ugovora o osnivanju EZ zavisi od svrhe i prirode međunarodnog sporazuma i odnosa tih odredaba sa drugim odredbama sporazuma. Svrha Sporazuma o Evropskom ekonomskom prostoru je promovisanje kontinuiranog i uravnoteženog jačanja trgovinskih i ekonomskih odnosa između ugovornih strana sa ciljem stvaranja homogenog evropskog ekonomskog prostora. Radi ostvarenja tog cilja Sporazum predviđa slobodu kretanja roba, lica, usluga i kapitala, kao i jednaka pravila konkurencije na evropskom ekonomskom prostoru. Takođe je značajno da Sporazum preuzima veliki broj odredbi iz ugovora o osnivanju Evropskih zajednica i sekundarnog zakonodavstva. Nakon analize njegovih osnovnih odredbi Suda pravde je zaključio da Sporazum predviđa visok stepen integracije čiji ciljevi prevazilaze one iz običnih sporazuma o slobodnoj trgovini. Imajući to u vidu, Sud pravde je zauzeo stav da odredbe Sporazuma koje su po svojoj suštini identične korespondentnim odredbama Ugovora o osnivanju i aktima donetim radi njihove primene moraju biti tumačene u skladu sa relevantnim odlukama Suda pravde i Prvostepenog suda.

Sa druge strane, sporazumi o pridruživanju sa državama Centralne i Istočne Evrope (tzv. „Evropski sporazumi“) predviđaju znatno manji stepen integracije tih država u pravni poredak Zajednice.²¹ Pitanje tumačenja odredbi tih sporazuma se postavilo predmetu *Gloszczuk*.²² U tom predmetu nacionalni sud je zatražio od Suda pravde odgovor na pitanje da li su član 44. stav 3. i član 58. stav 1. Sporazuma o pridruživanju sa Poljskom podesni da na poljske državljane prenesu pravo na nastanjivanje (*right of establishment*) i, shodno tome, pravo na boravak na teritoriji države članice radi obavljanja profesionalnih aktivnosti. Sud pravde je prvo utvrdio da član 44. stav 3. Sporazuma uspostavlja jasnu, preciznu i безусловnu zabranu diskriminacije, po osnovu državljanstva, protiv poljskih državljana koji nameravaju da samostalno oba-

²¹ Analizu „Evropskih sporazuma“ videti kod T. Miščević, *Pridruženo članstvo Evropske unije*, Fakultet političkih nauka Beograd, 1997. *op. cit.*, str. 111-147; D. Kennedy and D.E. Webb, *The Limits of Integration: Eastern Europe and The European Communities*, *Common Market Law Review* 30, 1993, str. 1095-1117. Takođe K. Inglis, *The Europe Agreements Compared in the Light of their Pre-Accession Reorientation*, *Common Market Law Review* 37, 2000, str. 1173-1210.

²² Predmet C-163/99, *The Queen v. Secretary of State for the Home Department, ex parte W. Gloszczuk and E. Gloszczuk* (2001) ECR I-6369.

vljaju ekonomske aktivnosti na teritoriji država članica. Po mišljenju Suda, takva ocena ne može biti dovedena u pitanje članom 58. stav 1. Sporazuma koji predviđa da organi države članice ostaju ovlašćeni da, poštujući okvire postavljene Sporazumom, primene nacionalne propise u vezi ulaska, boravka i obavljanja privrednih aktivnosti na svojoj teritoriji. Međutim, obavljanje ekonomskih aktivnosti u smislu člana 44. stav 3. Sporazuma, pretpostavlja pravo da dotična osoba uđe i ostane na teritoriji države članice. U tom pogledu opseg člana 44. stav 3. je ostao neodređen. Upravo u tome je bila suština spora između stranaka u osnovnom postupku. Gospođa i gospodin Gloszczuk su smatrali da je pravo iz člana 44. stav 3. Sporazuma ekvivalentno pravu na nastanjivanje i osnivanje preduzeća iz člana 52. Ugovora. Po njihovom mišljenju, činjenica da član 52. Ugovora izričito ne pominje pravo na boravak, nije sprečila Sud pravde da zauzme stanovište da je ta odredba podjednaka da prenese na državljane država članica pravo da uđu na teritoriju druge države članice i ostanu tamo, bez obzira da li je dozvola za boravak izdata ili ne. U suštini gospođa i gospodin Gloszczuk su tražili od Suda pravde da proširi tumačenje člana 52. Ugovora o osnivanju EZ na član 44. stav 3. Sporazuma. Razmatrajući ovo pitanje Sud pravde je podsetio na stav iz predmeta *Polydor* da sama sličnost između odredbi Osnivačkog ugovora i međunarodnog sporazuma nije dovoljna da dá odredbi međunarodnog sporazuma isto značenje koje ima odredba Osnivačkog ugovora. Da li će odredba međunarodnog sporazuma dobiti isto tumačenje zavisi između ostalog od cilja svake odredbe i njenog konkretnog konteksta. Upoređivanje ciljeva međunarodnog sporazuma i Ugovora o osnivanju EZ takođe je bitno za odlučivanje. Svrha Sporazuma o pridruživanju sa Poljskom je ograničena na uspostavljanje odgovarajućeg okvira za postepenu integraciju Poljske u Zajednicu, sa izgledom za eventualno priključenje, dok je cilj Ugovora stvaranje unutrašnjeg tržišta čije stvaranje uključuje ukidanje, između država članica, prepreka za slobodno kretanje roba, osoba usluga i kapitala. Pored toga, iz formulacije člana 58. stav 1. Sporazuma proizilazi da pravo na ulazak i boravak, kao posledica prava nastanjivanja i osnivanja preduzeća, ne predstavlja apsolutnu privilegiju, utoliko što njegovo korišćenje može biti, kada je to opravdano, ograničeno pravilima države članice o ulasku boravku i nastanjivanju poljskih državljana. Iz toga je sledio zaključak Suda pravde da tumačenje člana 52. Ugovora sadržano u presudama tog suda ne može biti prošireno na član 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju sa Poljskom. Kod takvog stanja stvari ostalo je samo da se utvrdi, da li su ograničenja koja imigraciono zakonodavstvo države članice postavlja na pravo na nastanjivanje i osnivanja preduzeća poljskih državljana, kao i pravo na ulazak i boravak, u skladu sa uslovima predviđenim članom 58. stav 1. Sporazuma. Drugačije rečeno, bilo je potrebno utvrditi da li imigraciona pravila, s obzirom na njihov cilj, predstavljaju mere koje pogađaju samu suštinu prava koje član 44. stav 3. Sporazuma

dodeljuje poljskim državljanima, tako da čine korišćenje tih prava nemogućim ili preterano otežanim. Pošto je ustanovio da to nije slučaj, Sud pravde je zauzeo stav da član 58. stav 1. Sporazuma daje pravo državi članici da odbije zahtev za samostalno obavljanje delatnosti, podnet u skladu sa članom 44. stav 3. Sporazuma, ukoliko je taj zahtev podnet od strane poljskog državljanina koji boravi ilegalno na teritoriji te države.

Evidentna razlika u ciljevima Evropskih sporazuma i Ugovora o osnivanju EZ ne mora uvek da rezultira različitom tumačenju istovetnih ili sličnih odredbi. U predmetu *Pokrzeptowicz* nemački sud je od Suda pravde zatražio odgovor na pitanje da li član 37. stav 1. Sporazuma o pridruživanju sa Poljskom, koji ima direktno dejstvo, onemogućava primenu na poljske državljane nacionalnih propisa prema kojima radno mesto asistenata za strane jezike može biti popunjeno na osnovu ugovora o radu na određeno vreme, dok za ostalo nastavno osoblje zaključenje takvih ugovora mora biti opravdano objektivnim razlozima.²³ Konkretno, član 37. stav 1. Sporazuma zabranjuje državama članicama diskriminaciju poljskih državljana u odnosu na domaće državljane u pogledu uslova za zapošljavanje, zarade i otkaza. Stranka u postupku pred nacionalnim sudom, gospođa Pokrzeptowicz-Meyer tvrdila je da se na član 37. stav 1. Sporazuma ima primeniti tumačenje koje je Sud pravde dao u vezi člana 48. stav 2. (sada član 39. stav 2.) Ugovora kojim se ukida svaka diskriminacija radnika država članica po osnovu državljanstva u pogledu zapošljavanja, nagrađivanja i ostalih uslova rada. U predmetu *Spotti*, na koji se gospođa Pokrzeptowicz-Meyer pozvala, Sud pravde je zauzeo stano- vište da član 48. stav 2. Ugovora zabranjuje primenu nacionalnih propisa koji predviđaju da mesto asistenta za strane jezike mora ili može biti predmet ugovora na određeno vreme, dok za ostalo nastavno osoblje zaključivanje takvih ugovora mora biti opravdano posebnim, objektivnim okolnostima. Po mišljenju Suda pravde, član 48. stav 2. Ugovora zabranjuje primenu odredbi nacionalnog prava kojima se nameće ograničenje trajanja ugovora o radu između univerziteta i asistenata za strane jezike, kada takvo ograničenje ne postoji za druge radnike. Pri tome je Sud pravde imao u vidu da su velika većina asistenata za strane jezike inostrani državljani i da bi razlika u tretmanu između njih i ostalog nastavnog osoblja stavila ove prve u neravnopravan položaj i samim tim predstavljala indirektnu diskriminaciju koja je zabranjena članom 48. stav 2. Ugovora, osim kada to opravdavaju posebni razlozi. Kad je

²³ Predmet C-162/00, Land Nordrhein-Westfalen v. Beata Pokrzeptowicz-Meyer (2002) ECR I-1049.

reč o članu 37. stav 1. Sporazuma o pridruživanju, ne postoje razlozi vezani za svrhu tog sporazuma koji bi sprečavali da se na njega primeni tumačenje koje se odnosi na član 48. stav 2. Ugovora. Smetnju ne predstavlja ni činjenica da predmetni član Sporazuma, za razliku od člana 48. Ugovora, ne predviđa pravo slobode kretanja radne snage. Njegove odredbe daju poljskim radnicima, koji su legalno zaposleni na teritoriji država članica, pravo na jednaki tretman u pogledu uslova zaposlenja u istom obimu koji član 48. stav 2. Ugovora predviđa za državljane država članica. Na kraju, iz ciljeva samog Sporazuma, kojim se želi stvoriti okvir za progresivnu integraciju Poljske u Zajednicu, proizilazi da se zabrana svake diskriminacije protiv poljskih građana po osnovu državljanstva odnosi kako na direktnu tako i indirektnu diskriminaciju. Shodno tome, Sud pravde je zauzeo stav, da član 37. stav 1. Sporazuma zabranjuje primenu odredbi nacionalnog prava kojima se pristup radnom mestu asistenta za strane jezika uslovljava zaključivanjem ugovora o radu na određeno vreme.

Razloge za različit pristup Suda pravde prilikom tumačenja odredbi istog sporazuma u predmetima *Gloszczuk* i *Pokrzeptowicz* treba tražiti u smislu i posledicama konkretnih odredbi. Odredbe o slobodi nastanjanja otvaraju politički i ekonomski vrlo osetljivo pitanje ulaska i boravka poljskih državljana na teritoriju država članica. To je bio razlog da se Sud pravde opredeli za restriktivnije tumačenje ovih odredbi, stavljajući ih u kontekst procesa pridruživanja Poljske. Sa druge strane, odredbe o zabrani diskriminacije poljskih državljana u oblasti rada imaju prevashodno unutrašnju dimenziju. Njihovo dejstvo je ograničeno na poljske državljane koji već legalno borave na teritoriji država članica. Kod takvog stanja stvari Sud pravde nije imao posebnih teškoća da na te odredbe Sporazuma o pridruživanju primeni tumačenje sličnih odredbi Ugovora.

Moguće je da i same ugovorne strane odrede značenje i domašaj odredbi međunarodnog sporazuma izričitim upućivanjem na odgovarajuće odredbe Ugovora o osnivanju, kao što je to bio slučaj sa Konvencijom iz Jaunde.²⁴ Članom 2. stav 1. Konvencije je predviđeno da će roba koja vodi poreklo iz pridruženih država, prilikom uvoza u državu članice Zajednice, uživati povlastice koje proizilaze iz progresivnog ukidanja carina i dažbina sa ekvivalentnim efektima, između država članica u skladu sa članom 13. Ugovora. U tom slučaju sudovi su dužni da članu 2. stav 1. Konvencije daju slično tumačenje kao i članu 13. Ugovora.

²⁴ Predmet 87/75, *Bresciani*, *op. cit.*

Ostalo je još da razmotrimo da li međunarodni sporazumi pored vertikalnog, mogu proizvoditi i horizontalno direktno dejstvo, odnosno da li se pojedinci mogu pozivati na njihove odredbe protiv drugih pojedinaca. Odgovor na ovo pitanje implicitno je dat u predmetu *Polydor* gde je glavni postupak pred engleskim sudom vođen je između tri kompanije povodom kršenja autorskih prava.²⁵ Sud pravde nijednom svojom izrekom nije nagovestio da se pojedinci ne bi mogli pozvati na odredbe Sporazuma između EEZ i Portugalije u sporu sa drugim pojedincima.

ZAKLJUČAK

Kao integralni deo pravnog sistema Evropskih zajednica međunarodni sporazumi proizvode pravno dejstvo unutar država članica pod sličnim uslovima koji se odnose na unutrašnje izvore komunitarnog prava. To znači da mogu neposredno stvarati prava i obaveze za pojedince u državama članicamakojas su nacionalni sudovi dužni da štite. Iz odluka Suda pravde proizilazi da odredbe sporazuma između Zajednice i države nečlanice mogu imati direktno dejstvo kada, uzimajući u obzir značenje, svrhu i prirodu sporazuma, sadrže jasnu i preciznu obavezu čija primena ili dejstvo ne zahteva donošenje bilo kakve naknadne mere. Nacionalni sudovi su dužni da pruže punu pravnu zaštitu pojedincima koji se pozivaju na takve odredbe međunarodnih sporazuma. Svoju funkciju nacionalni sudovi obavljaju u saradnji sa Sudom pravde kroz postupak za rešavanje prethodnog pitanja. Time se osigurava efikasna primena međunarodnih sporazuma u praksi i obezbeđuje njihov primat nad nacionalnim pravima država članica. Takvo dejstvo međunarodnih sporazuma, uz obavezu nadležnost Suda pravde u pogledu svih pitanja vezanih za njihovo tumačenje i primenu daje pravnom poretku Evropskih zajednica snažne federalne elemente.

²⁵ Predmet 270/80, *Polydor*, op.cit. Takođe videti predmet 174/84, *Bulk Oil AG v. Sun International Ltd. and Sun Oil Trading Company* (1986) ECR 559.

Vladimir Medović*

DIRECT EFFECT OF INTERNATIONAL AGREEMENTS OF EC

Summary

International agreements concluded between European Communities and third countries or international organizations forms the integral part of the legal system of the European Communities. They are binding on the member states and may have direct effect under the similar conditions which apply to the internal sources of Community law. National courts must protect rights which international agreements provides for the individuals. A provision in an agreement concluded by the Community is regarded to have direct effect when, regard being had to its wording and the purpose and nature of the agreement itself, the provision contains a clear and precise obligation which is not subject, in its implementation of effects, to the adoption of any subsequent measure. Whether particular provision of the agreement fulfills conditions for direct effect is matter of interpretation which is in the exclusive jurisdiction of the Court Justice. That court rules on the interpretation of the agreement in the proceedings for preliminary ruling. Such jurisdiction of the Court of Justice ensures uniform interpretation and application of international agreements in all member states of the Community.

* Lawyer, Novi Sad.