Доц. др Владимир Медовић,
Факултет за економију и инжењерски менаџмент у Новом Саду
Универзитет Привредна академија

ПРАВО СРПСКИХ ДРЖАВЉАНА НА БАВЉЕЊЕ АДВОКАТУРОМ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ*

САЖЕТАК: У овом чланку аутор разматра питање да ли и под којим условима Споразум о стабилизацији и придруживању даје право српским држављанима да се баве адвокатуром у државама чланицама Европске уније. Предмет анализе су одредбе Споразума о стабилизацији и придруживању које се односе на право на пословно настањивање у samozапосленом својству, слободу пружања услуга и кретање радника. Такође су анализирани ставови Суда правде ЕУ о тумачењу сличних одредби садржаних у европским споразумима између Европске заједнице и држава Источне и Централне Европе. У складу са ставовима Суда правде ЕУ, адвокатура спада у „регулисане професије” и као таква налази се ван поља примене одредби Европских споразума о забрани дискриминације радника, држављана придружених држава. Као таква она је предмет права на пословно настањивање. Међутим, у недостатку посебних одредби Европских споразума о забрани дискриминације у погледу права на пословно настањивање, свака држава чланица ЕУ је задржала право да својим прописима регулише приступ таквим професијама од стране лица који нису грађани ЕУ. С обзиром да је Споразумом о стабилизацији и придруживању између ЕУ и Србије предвиђено да ће Савет за стабилизацију и придруживање четири године након ступања на снагу Споразума утврдити услове за реализацију права на пословно настањивање у

---

* Рад примљен: 20. 02. 2012. године.

самозапосленом својству, аутор указује на потребу да се таква одлука изричито односи и на „регулисане професије” како би српски држављани имали право на приступ адвокатској професији у свим државама чланицама ЕУ.

Кључне речи: адвокатура, Европска унија, Споразум о стабилности и придруживању, право на пословно настањивање, слобода пружања услуга, забрана дискриминације

УВОД

У већини држава чланица Европске уније, уосталом као и у Србији, адвокатура спада у такозване регулисане професије. То заправо значи да свака од држава чланица, сходно специфичностима свог правног система и месту адвокатуре у њему, прописује услове који се односе на приправничку вежбу, полагање правосудног или адвокатског испита, услове за стицање статуса адвоката и вршење адвокатских услуга. Право Европске уније (ЕУ) се бави адвокатуром у мери у којој је она од значаја за функционисање јединственог тржишта ЕУ. У том сегменту оно покушава да помири две основне слободе јединственог тржишта: слободу пословног настањивања и слободу пружања услуга, са посебном функцијом адвокатуре у националним правним системима држава чланица. Обе слободе се заснивају на начелу забране дискриминације по основу држављанства, као једном од основних начела права ЕУ.

Право на пословно настањивање, између осталог, подразумева право држављана држава чланица на започињање пословне делатности у самозапосленом својству на територији друге државе чланице под истим условима који важе за држављане државе домаћина.¹ Са друге стране, опште је прихваћено да адвокатура не представља „обичну” делатност већ да има и јавно-правни значај. Сходно томе, готово у свим државама чланицама право на започињање обављања адвокатске делатности је условљено испуњавањем одређених услова и добијањем одговарајућих дозвола од стране државних органа или професионалних тела. Право ЕУ такође признаје посебно место и значај адвокатуре у националним правним системима држава чланица, као и оправданост посебног регулисања ове професије, с тим што отвара врата за бављење адвокатуром за све грађане ЕУ под истим условима који важе за домаће држављане одговарајуће државе чланице. У том погледу право ЕУ допушта постављање посебних захтева и одговарајућих ограничења за обављање адвокатске делатности, под условом да су ти захтеви и ограничења оправдани јавним интересом и да

¹ Члан 49. Уговора о функционисању Европске уније.

не дискриминишу по основу држављанства.² Другим речима, држављани држава чланица који намеравају да почну са обављањем адвокатске делатности у другој држави чланици морају задовољити исте услове, опште или посебне, за обављање те делатности као и домаћи држављани. То подразумева стицање одговарајућег степена образовања, приправничку вежбу, полагање правосудног или адвокатског испита, плаћање уписнине, професионалног осигурања и др.

Право на пословно настањивање адвоката је уско повезано са слободом вршења услуга на јединственом тржишту ЕУ. Наиме, у циљу омогућавања слободног вршења услуга током година су чињени напори да се регулишу питања у вези са признавањем диплома и потребног искуства за бављење адвокатуром. Упутством број 77/249 о пружању услуга, адвокати су стекли право да своје услуге пружају у другој држави чланици под условима и контролом те друге државе, користећи титуле стечене у својој држави.³ Следећим Упутством број 89/48 постављен је захтев да адвокати са праксом у другој држави чланици или полажу одговарајући испит или прођу одговарајући период адаптације како би им у тој држави биле признате дипломе.⁴ Трећим Адвокатским упутством број 98/5 омогућено је адвокатима који су испунили одговарајуће услове за бављење адвокатуром у својој држави да обављају сталну праксу у другој држави чланици под својом професионалном титулом. Једина обавеза је да се упишу у одговарајући регистар у тој држави чланици и то на основу регистрације у сопственој држави. Штавише, адвокати који у другој држави чланици обављају праксу дуже од три године могу тражити упис у удружење адвоката у држави пријема и на тај начин стећи право да користе и титулу из своје државе и да раде под титулом која се користи у држави пријема.⁵

Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) од 29. априла 2008. године између Србије, са једне, и Европске уније њених држава чланица, са друге стране, успоставља посебне, привилеговане везе између уговорних страна и предвиђа низ права за њихове грађане и привредне субјекте, укључујући право на пословно настањивање, као и ограничене слободе пружања услуга и кретања радника. Управо ће ове одредбе ССП-а бити предмет анализе у наставку овог рада. С тим у вези покушаћемо да дамо одговор на питање да ли и у којој мери одредбе ССП-а дају српским држављанима право на пословно настањивање у државама чланицама ЕУ

---

² Чл. 9, 14. и 15. Упутства о услугама бр. 2006/123/ЕЗ.

³ Р. Вукадиновић, *Право Европске уније*, Крагујевац, 2006, стр. 404.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*. Упутство о услугама бр. 2006/123/ЕЗ такође предвиђа либерализацију пружања правних услуга на унутрашњем тржишту ЕУ.

ради обављања адвокатске делатности, односно стицање статуса адвоката или адвокатског приправника. Одређену помоћ у одговору на ово питање пружа постојећа пракса Суда правде ЕУ у вези са тумачењем и применом сличних одредби садржаних у споразумима о придруживању између тадашње Европске заједнице и држава Централне и Источне Европе (Европски споразуми).

1. ОДРЕДБЕ СПОРАЗУМА О СТАБИЛИЗАЦИЈИ И ПРИДРУЖИВАЊУ ИЗМЕЂУ ЕУ И СРБИЈЕ

1.1. Право на пословно настањивање

Једно од значајних права које ССП предвиђа за грађане Србије и ЕУ је право на пословно настањивање. Право на пословно настањивање подразумева право држављана уговорних страна да започну обављање економске делатности у својству samozaposlenih особа, као и право оснивања привредних друштава, друштава кћери или огранака на територији ЕУ, односно Србије. Због специфичног положаја адвоката за нашу тему је од посебне важности она компонента права на пословно настањивање која се односи на обављање економске делатности у samozaposlenom својству.⁶

За потребе Споразума појам економске делатности обухвата сваку делатност индустријског, привредног и професионалног карактера и занатске делатности.⁷ Право на пословно настањивање подразумева и право српских држављана односно држављана држава чланица ЕУ, да уђу и борава на територији стране уговорнице где обављају делатност. Треба водити рачуна да право на улазак и боравак не представља апсолутну привилегију и да може у одређеним случајевима бити условљено прописима уговорних страна који се односе на улазак, боравак, запошљавање, услове рада и настањивање странаца.⁸ Међутим, имиграциони прописи и мере претходне контроле које обављају органи уговорних страна не могу погађати суштину права на настањивање, тако да остваривање тог права чине немогућим или претерано отежаним. Споразум предвиђа и једно опште ограничење које се односи на све облике пословног настањивања. Уго-

---

⁶ Споразумом је изричито прописано да samozaposljavanje не обухвата тражење запослења или запошљавање на тржишту рада, нити дају право на приступ тржишту рада друге уговорне стране.

⁷ Чл. 52. Споразума о стабилизацији и придруживању.

⁸ Чл. 66. Споразума о стабилизацији и придруживању.

ворне стране могу ограничити право на пословно настањивање разлозима јавног интереса, јавне сигурности или јавног здравља.⁹

За разлику од компоненте која се односи на право оснивања привредних друштава, право на пословно настањивање у samozапосленом својству неће бити доступно држављанима уговорних страна одмах по ступању ССП-а на снагу. Наиме, предвиђено је да ће Савет за стабилизацију и придруживање¹⁰, четири године након ступања Споразума на снагу, утврдити начин за реализацију права на пословно настањивање у својству samozапослених лица.¹¹ У том погледу овај Споразум се разликује од „Европских споразума” са државама Централне и Источне Европе, али и од Споразума о стабилизацији и придруживању са Хрватском. Право на пословно настањивање у samozапосленом својству, утврђено поменутих споразумима, постало је доступно држављанима уговорних страна као директно оствариво право одмах након ступања Споразума на снагу. У међувремену, до доношења одлуке о реализацији овог права, Савет за стабилизацију и придруживање ће испитати који су услови потребни за међусобно признавање квалификација и предузети одговарајуће мере у том погледу да би се држављанима уговорних страна олакшало бављење професионалним делатностима.¹²

ССП прави још једну разлику између права на пословно настањивање оснивањем привредних друштава и започињања обављања економске делатности у samozапосленом својству. У погледу права оснивања и пословања привредних друштава ССП изричито забрањује било какву дискриминацију српских привредних друштава на територији држава чланица. С тим у вези, Споразум садржи клаузулу највећег повлашћења. Прописано је да ће у погледу пословног настањивања на територији ЕУ српска привредна друштва уживати положај који није мање повољан од положаја који државе чланице ЕУ дају својим привредним друштвима, или било

---

⁹ Чл. 65. Споразума о стабилизацији и придруживању.

¹⁰ Савет за стабилизацију и придруживање је тело задужено за спровођење Споразума, решавање спорова и даљи развој односа између уговорних страна. У састав Савета за стабилизацију и придруживање улази једнак број представника чланова Савета ЕУ и Европске комисије, са једне стране, и чланова Владе Србије, са друге стране. Ради испуњавања циљева Споразума Савет за стабилизацију и придруживање може, када је то предвиђено, доносити одлуке које су обавезне за стране уговорнице. Савет за стабилизацију и придруживање доноси одлуке једногласно. Уколико Савет за стабилизацију и придруживање не може да постигне сагласност о неком спорном питању, постоји могућност да се оно изнесе пред арбитражу.

¹¹ Чл. 53. ст. 4. Споразума о стабилизацији и придруживању.

¹² Чл. 57. Споразума о стабилизацији и придруживању.

којем привредном друштву из трећих држава, који год је бољи.¹³ ССП не садржи сличну одредбу за право на пословно настањивање у samozапосленом својству. Као што смо већ поменули, Споразум само предвиђа да ће Савет за стабилизацију и придруживање четири године по ступању на снагу ССП-а утврдити „начине за проширење” наведених правила на пословно настањивање држављана Србије ради започињања економске делатности као samozапослених лица. Из формулације ове одредбе могло би се закључити да ће Савет за стабилизацију и придруживање, накнадно, својом одлуком утврдити модалитете за проширење забране дискриминације и клаузуле највећег повлашћења на пословно настањивање samozапослених лица. Пошто „ђаво увек лежи у детаљима” поставља се питање да ли и у којој мери Савет за стабилизацију и придруживање има овлашћење да утврди одређене модификације у примени забране дискриминације и клаузуле највећег повлашћења за поједине делатности које се обављају у samozапосленом својству? Одговор на ово питање можда можемо наћи у одредби чл. 54. ст. 1. ССП-а према којој Споразум не дира у право уговорних страна да уређују пословно настањивање на својој територији, под условом да се тим прописима не дискриминишу привредна друштва или држављани друге уговорне стране у односу на своја привредна друштва или држављане. Из ове одредбе Споразума произилази да забрана дискриминације у односу на сопствене држављане представља опште начело на коме је засновано и право на пословно настањивање ради обављања делатности у samozапосленом својству. То би значило да ће Савет за стабилизацију и придруживање бити везан овим начелом када буде утврђивао модалитете за започињање и обављање појединих делатности у samozапосленом својству, али, као што ћемо видети у наставку овог рада, то не мора увек бити случај.

1.2. Слобода вршења услуга

Споразумом о стабилизацији и придруживању предвиђена је постепена либерализација пружања прекограничних услуга између уговорних страна. У том циљу Србија и ЕУ ће постепено омогућити да привредна друштва и грађани који имају седиште односно боравиште на територији једне уговорне стране пружају услуге лицима која се налазе на територији друге уговорне стране.¹⁴ Након четири године од ступања Споразума на снагу, Савет за стабилизацију и придруживање ће донети потребне мере

¹³ Чл. 53. Споразума о стабилизацији и придруживању.

¹⁴ Чл. 59. Споразума о стабилизацији и придруживању.

за постепену примену одредби које се односе на слободу пружања услуга. Формулација одредби о праву пружања услуга и условљавање реализације тог права доношењем накнадних аката од стране органа Србије, ЕУ и Савета за стабилизацију и придруживање упућују на закључак да се овде не ради о праву које је доступно грађанима непосредно на основу Споразума.

Либерализација пружања прекограничних услуга подразумева и слободу уласка и боравка лица која пружају услуге на територији друге уговорне стране где се налази корисник услуге. У том погледу уговорне стране ће одмах по ступању Споразума на снагу дозволити кретање физичким лицима која пружају услуге или су запослена код оног ко пружа услуге као кључни запослени. С обзиром да право на улазак и кретање на територији друге уговорне стране није ограничено природом услуга, нема разлога да оно не буде доступно српским адвокатима када пружају услуге иностраним клијентима са територије држава чланица ЕУ. Као и код пословног настањивања, државе чланице остају надлежне да примене национална правила у погледу уласка, кретања странаца и пружања услуга, под условом да тиме не поништавају или битно ограничавају права предвиђена Споразумом.

Споразум предвиђа изричиту забрану предузимања нових мера или радњи, као и измену постојећих, које би битно ограничиле услове под којима држављани или привредна друштва Србије и ЕУ пружају услуге лицима која се налазе на територији друге уговорне стране.¹⁵

1.3. Кретање радника

Споразум о стабилизацији и придруживању садржи одредбе које директно регулишу правни положај држављана Србије који легално бораве на територији држава чланица ЕУ. Тим одредбама је изричито забрањена свака дискриминација српских држављана у погледу запошљавања, услова рада и зарада.¹⁶ Србија ће признати исти положај радницима из држава чланица ЕУ који су законито запослени и бораве на њеној територији. Забрана дискриминације српских радника се односи на све видове дискриминације, укључујући и прикривене облике дискриминације. У складу са праксом Суда правде ЕУ, право на једнак третман у погледу запошљавања, услова рада и зарада је непосредно оствариво право и за његову реализацију није потребна накнадна одлука уговорних страна или заједничких органа установљених Споразумом.

¹⁵ Чл. 60. Споразума о стабилизацији и придруживању.

¹⁶ Чл. 49. Споразума о стабилизацији и придруживању.

2. ПРЕСУДА СУДА ПРАВДЕ ЕУ У ПРЕДМЕТУ *ПАВЛОВ*

У предмету *Павлов* Суд правде ЕУ је расправљао питања везана за тумачење Споразума о придруживању између тадашње Европске заједнице и Бугарске из 1994. године у погледу права бугарског држављанина да стекне статус адвокатског приправника у Аустрији и по том основу замењује свог принципала у поступцима пред судовима те државе. У делу који се односио на право на пословно настањивање Споразум о придруживању између Европске заједнице (ЕЗ) и Бугарске (Европски споразум) предвиђао је обавезу за државе чланице ЕУ да, почев од ступања на снагу Споразума, омогуће услове за оснивање и пословање бугарских држављана и компанија који неће бити неповољнији од оних који су прописани за њихове компаније и држављане.¹⁷ Такође је било предвиђено да ће Савет за придруживање испитати и предузети неопходне мере за међусобно признање квалификација у циљу олакшања започињања и вођења професионалних делатности од стране држављана уговорних страна.¹⁸ Европски споразум је садржавао и одређене заштитне одредбе које су омогућавале странама уговорницама да примењују сопствене прописе у погледу уласка, боравка, рада, услова рада, дозвола за обављање делатности физичких лица као предузетника и пружања услуга, под условом да не примењују те прописе на начин који би поништио или умањио права на пословно настањивање тих лица.¹⁹

Поред одредби о пословном настањивању, за овај спор су биле од значаја и одредбе Европског споразума које су се односиле на кретање радника. У том делу Европски споразум је изричито прописивао забрану дискриминације бугарских држављана који су легално запослени на територији држава чланица ЕУ у погледу услова рада, зарада и отказа у односу на грађане тих држава. Ова обавеза је била подложна условима и модалитетима који су важили у свакој од држава чланица, с тим да су ти услови и модалитети морали бити примењени на једнак начин, без дискриминације, на бугарске држављане и држављане дотичне државе чланице.²⁰

Сцена за настанак спора је постављена јануара 2004. године када се господин Павлов, бугарски држављанин, по завршетку студија права у Бечу запослио код господина Фамира, адвоката у Бечу. Господин Павлов је у том моменту поседовао дозволу боравка и радну дозволу у Аустри-

---

¹⁷ Чл. 45. Споразума о придруживању између ЕЗ и Бугарске.

¹⁸ Чл. 47. Споразума о придруживању између ЕЗ и Бугарске.

¹⁹ Чл. 59. ст. 1. Споразума о придруживању између ЕЗ и Бугарске.

²⁰ Чл. 38. ст. 1. Споразума о придруживању између ЕЗ и Бугарске.

ји. На основу тих дозвола адвокат Фамира је од надлежних аустријских власти добио одобрење да запосли господина Павлова као адвокатског приправника за период од 1. јануара до 31. децембра 2006. године. Првог радног дана, 2. јануара 2004. године адвокат Фамира и господин Павлов су поднели захтев Адвокатској комори у Бечу да се господин Павлов упише на листу адвокатских приправника, као и да му се изда овлашћење да замењује свог принципала пред судовима. Одлуком од 6. априла 2004. године Друго одељење Адвокатске коморе у Бечу је одбило поднете захтеве са образложењем да господин Павлов не задовољава тражени услов у погледу држављанства. Наиме, у складу са чл. 30. аустријског Законика о адвокатури, лице које је поднело захтев за упис на листу адвокатских приправника мора доставити доказ о аустријском држављанству или држављанству друге државе чланица ЕУ, или државе потписнице Споразума о европском економском простору²¹, или швајцарском држављанству, чији држављани су у погледу овог права изједначени са аустријским грађанима.²² Очекивано, адвокат Фамира и господин Павлов су се жалили на одлуку о одбијању уписа на листу адвокатских приправника позивајући се на одредбе Европског споразума о забрани дискриминације у погледу услова рада и праву на пословно настањивање. Жалба је заснована на начелу примата права ЕУ над националним правима држава чланица, као једном од основних начела права ЕУ. Начело примата права ЕУ подразумева да ће се у случају сукоба правила ЕУ са прописима држава чланица, укључујући и уставне прописе, применити правила ЕУ.²³ С обзиром да је Европски споразум интегрални део права ЕУ, начело примата се односи и на његове одредбе. Међутим, Врховна жалбена и дисциплинска комисија Адвокатске коморе је одлуком од 1. августа 2006. године одбила жалбу сматрајући да се одредба о забрани дискриминације из Европског споразума односи само на услове рада али не и на приступ регулисаним професијама у односу на које стране уговорнице задржавају могућност да уводе одговарајућа ограничења. Против те одлуке господин Павлов и

---

²¹ Норвешка, Исланд, Лихтенштајн.

²² Исти услов је предвиђен за сва лица која желе да се баве адвокатуром у Аустрији.

²³ Супротне одредбе прописа држава чланица настављају да важе, али се неће применити у конкретном случају. Национални судови су дужни да обезбеде пуно дејство правила права ЕУ и да, по сопственој иницијативи, одбију примену сваког супротног националног прописа, не чекајући да тај пропис буде стављен ван снаге од стране уставног суда или другог државног органа. Из начела о примату права ЕУ Суд правде је извео обавезу за државе чланице да се уздрже од доношења нових супротних прописа, а да постојеће ставе ван снаге како се не би угрожавало начело правне сигурности и извесност грађана у погледу њихове правне ситуације. Видети предмет C-167/73, *Commission v. French Republic* (1974) ECR I 359.

адвокат Фамира су поднели тужбу Уставном суду Аустрије који је својом одлуком од 8. октобра 2007. године поништио одлуку Врховне жалбене и дисциплинске комисије због тога што тај трибунал није поднео захтев за решавање претходног питања Суду правде ЕУ у вези са тумачењем одговарајућих одредби Европског споразума и тиме повредио право подносиоца жалбе на приступ надлежном суду гарантовано аустријским уставом.²⁴

Новом одлуком од 17. априла 2008. године Врховна жалбена и дисциплинска комисија је поништила првостепену одлуку Адвокатске коморе Беча од 6. јуна 2004. године, због промене правне ситуације након приступања Бугарске Европској унији 1. јануара 2007. године. Имајући у виду да су од тог дана испуњени услови из чл. 30. Законика о адвокатури у погледу држављанства, ово тело је вратило предмет Адвокатској комори Беча на поновни поступак и одлуку. Адвокат Фамира и господин Павлов су поднели тужбу Уставном суду и против ове одлуке Врховне жалбене и дисциплинске комисије у делу који се односио на право господина Павлова да буде стављен на листу приправника у периоду који је претходно приступио Бугарске ЕУ. Одлучујући по тужби Уставни суд је поништио одлуку Врховне жалбене и дисциплинске комисије од 17. априла 2008. године сматрајући да је период од 2004. до 2006. године битан за правну ситуацију господина Павлова из два разлога. Прво, он је у том периоду могао да стекне услов за полагање правосудног испита. У складу са аустријским Законом о правосудном испиту, право на полагање правосудног испита има лице које је три године провело на приправничкој вежби, и то најмање девет месеци у суду и најмање две године код адвоката.²⁵ Друго, господин Павлов је у датом периоду могао да оконча период од три године приправничке вежбе код адвоката који се захтева за упис на листу адвоката. Наиме, да би неко лице могло да се упише у Аустрији на листу адвоката потребно је да оконча приправничку вежбу у трајању од најмање пет година, од чега девет месеци у суду и најмање три године код адвоката.²⁶

Предмет је поново враћен Врховној жалбеној и дисциплинској комисији која је овог пута морала да одлучи о праву господина Павлова на

²⁴ У складу са тадашњим чл. 234. Уговора о оснивању ЕЗ (сада чл. 267. Уговора о функционисању ЕУ) који је ступањем на снагу постао интегрални део правних система држава чланица ЕУ, национални судови могу, а судови последње инстанце су обавезни, да уколико се у поступку који се води пред њима појави питање тумачења или важења прописа који су донели органи ЕУ, прекину поступак и то питање упуте на решавање Суду правде ЕУ. Пресуда Суда правде којом се решава претходно питање обавезује национални суд који га је поставио.

²⁵ Чл. 2. Закона о правосудном испиту.

²⁶ Чл. 2. ст. 2. Законика о адвокатури.

приправничку вежбу у периоду од 2004. до краја 2006. године. Одлука о том питању зависила је од тумачења одговарајућих одредби Европског споразума. Код таквог стања ствари Врховна жалбена и дисциплинска комисија је одлучила да прекине поступак и упути Суду правде ЕУ следећа питања:

1. да ли је чл. 38. ст. 1. Европског споразума, о забрани дискриминације бугарских држављана легално запослених на територији ЕУ у погледу услова рада, зарада и отказа, био директно примењив на поступак уписа бугарског држављанина на листу адвокатских приправника у Аустрији у периоду од 2. јануара 2004. до 31. децембра 2006. године? Ако јесте,
2. да ли је чл. 38. ст. 1. Европског споразума забрањивао примену одредби аустријског Законика о адвокатури о обавези подношење доказа о аустријском држављанству или држављанству неке друге државе које је изједначено са аустријским на бугарског држављанина запосленог од стране аустријског адвоката, као услова за упис на листу адвокатских приправника и издавање овлашћења за поступање пред судовима, и одбијање таквог захтева само на основу држављанства и поред тога што су сви други законски услови били испуњени?

Пошто је проучио списе предмета Суд правде ЕУ је одлучио да постављена питања размотри заједно. Суд је прво навео да је у складу са аустријским правом, приступ приправничкој вежби условљен уписом на листу адвокатских приправника. Док одређено лице није уписано на ту листу оно може радити само као правни помоћник, али не и као адвокатски приправник. Суд је такође приметио да активности адвокатског приправника представљају делатност која се обавља у оквиру радног односа код адвоката, као што је био случај у основном поступку, али и да оне истовремено представљају део практичних вежби који је неопходан за приступ регулисаној професији адвоката. На основу тога Суд је утврдио да у конкретном случају упис на листу адвокатских приправника представља услов за приступ регулисаној професији адвоката. Према томе, по мишљењу Суда правде, основно питање у овом спору је било да ли се примена чл. 38. ст. 1. Европског споразума о забрани дискриминације бугарских држављана у погледу услова рада, зарада и отказа може проширити и на питање приступа регулисаној професији адвоката. С тим у вези Суд правде је заузео став да ништа у Европском споразуму не указује да се из чл. 38. ст. 1, или било које друге одредбе тог споразума, може извести закључак да су уговорне стране имале намеру да елиминишу сваку

дискриминацију по основу држављанства у погледу приступа регулисаним професијама. Штавише, одредба о забрани дискриминације у погледу услова рада, зарада и отказа се налази у поглављу „Кретање радника”, док су регулисане професије предмет посебног поглавља „Пословно настањивање” које није предвиђало забрану дискриминације по основу држављанства за приступ тим професијама.

Из изложених чињеница Суд правде је извео закључак да одредба чл. 38. ст. 1. Европског споразума о забрани дискриминације у погледу услова рада, зарада и отказа мора бити тако тумачена да се не односи на национална правила о приступу регулисаној професији адвоката. Упис на листу адвокатских приправника представља услов за приступ регулисаној професији адвоката и, према томе, не може се сматрати условом рада у смислу чл. 38. ст. 1. Европског споразума. Коначан одговор Суда правде на питања аустријског трибунала је био да у периоду пре приступања Бугарске Европској унији начело забране дискриминације садржано у чл. 38. ст. 1. Европског споразума није забрањивало примену аустријских прописа који су онемогућавали упис бугарских држављана на листу адвокатских приправника и добијање дозволе за заступање пред аустријским судовима.

Формално-правно оваква пресуда Суда правде ЕУ заиста није била неочекивана. Одредба о забрани дискриминације бугарских држављана из чл. 38. ст. 1. Европског споразума је ограничена на радно-правне односе, док право на приправничку вежбу и право заступања пред судом спадају у материју која је регулисана одредбама о праву на пословно настањивање. Проблем лежи у нечем другом. У самом питању које је поставио аустријски трибунал али и крајње површном образложењу Суда правде у погледу права бугарских држављана на пословно настањивање. Наиме, ако питања уписа на листу адвокатских приправника и права заступања пред судом спадају у област права на пословно настањивање, онда је за решење овог спора био кључан одговор да ли одредбе о праву на пословно настањивање из Европског споразума гарантују бугарским држављанима право на национални третман, односно да ли им дају иста права као и аустријским држављанима. Да подсетимо, Европским споразумом је предвиђена обавеза за државе чланице ЕУ да, почев од ступања на снагу Споразума, омогуће услове за оснивање и пословање бугарских компанија и држављана који неће бити неповољнији од оних који су прописани за њихове компаније и држављане.²⁷ У том погледу ова обавеза је била слична оној из тада важећег чл. 43. Уговора о оснивању ЕЗ која је пред-

²⁷ Чл. 45. Споразума о придруживању између ЕЗ и Бугарске.

виђала обавезу националног третмана за држављане држава чланица ЕУ.²⁸ Клаузула националног третмана обавезује дотичну државу да држављанину друге државе омогући, под истим условима, иста права која имају држављани те државе. Због тога се могло очекивати да ће Суд правде дати одредби Европског споразума о праву на пословно настањивање слично тумачење као одговорајућој одредби Уговора о оснивању ЕЗ. Тим пре што се у овом предмету није поставило ни питање међусобног признања квалификација које је требало да буде уређено накнадном одлуком Савета за придруживање, јер је бугарски држављанин поседовао диплому аустријског правног факултета. Међутим, проблем је био у томе што аустријски трибунал уопште није поставио питање тумачења одредби о пословном настањивању, нити га је Суд правде посебно разматрао по сопственој иницијативи, а што иначе није ретка појава. Уместо тога Суд правде је само приметио да одредбе о пословном настањивању из Европског споразума не забрањују дискриминацију по основу држављанства, што у основи није тачно. С тим у вези смо видели да Европски споразум прописује обавезу националног третмана а самим тим и забрану дискриминације по основу држављанства. Суштина проблема је била у природи регулисаних професија и чињеници да Европски споразум није посебно регулисао услове за приступ тим професијама. Дакле, питање је било да ли се на приступ тим професијама имала применити општа одредба Европског споразума о националном третману или су те делатности остале изван поља примене те одредбе? Другим речима, дилема је била како тумачити општу одредбу о праву на пословно настањивање из Европског споразума, да ли јој дати широко тумачење, као што је био случај са одредбом Уговора о оснивању ЕЗ, тако да се обавеза националног третмана односи и на приступ регулисаним професијама или не.

Одговор лежи у различитим правилима за тумачење Оснивачких уговора ЕУ и међународних споразума између ЕУ и трећих држава. О томе већ одавно постоји устаљена пракса Суда правде. Још од предмета *Polydor* Суд правде заузима став да сама сличност или истоветност одредби међународних споразума ЕЗ/ЕУ са трећим државама и одредби Оснивачких уговора не значи нужно да ће оне бити тумачене на исти начин.²⁹ Када одлучује о том питању Суд правде увек посматра конкретне одредбе

---

²⁸ Сада чл. 49. Уговору о функционисању ЕУ.

²⁹ Предмет *Polydor Limited and RSO Records Inc. v. Harlequin Record Shps Limited and Simons Records Limited* (1982) ECR 329.

међународног споразума у светлу његовог предмета и сврхе.³⁰ Предмет Европског споразума између ЕЗ и Бугарске је био ограничен на стварање зоне слободне трговине и лимитирану слободу кретања услуга, људи и капитала и имао је за циљ да створи услове за економски развој Бугарске и припреми је за чланство у ЕУ. Са друге стране, сврха Уговора о оснивању ЕЗ је била стварање јединственог тржишта, без икаквих препрека за кретање робе, услуга, људи и капитала, које би имало, што је више могуће, све карактеристике унутрашњег, националног, тржишта. Сходно томе, разлике у предмету и сврси Европског споразума и Уговора о оснивању ЕЗ одражавају се на тумачење њихових конкретних одредби. Разлози који су довели до одговарајућег тумачења Уговора о оснивању ЕЗ једноставно нису примењиви у контексту односа између ЕУ и Бугарске.

Занимљиво је да је Суд правде у неколико наврата до тада применио став из предмета *Polydor* о потреби различитог тумачења Оснивачких уговора ЕУ и Европских споразума са другим државама Источне Европе у погледу права на пословно настањивање.³¹ У образложењу таквог става Суд правде се, између осталог, позивао и на право страна уговорница да примењују сопствене прописе у погледу уласка, боравка, рада, услова рада, дозвола за обављање делатности физичких лица као предузетника и пружања услуга, под условом да тиме не пониште или умање право на пословно настањивање. Због тога оваква одлука Суда правде у предмету Павлов није дошла као изненађење. Нарочито ако се има у виду да се овај предмет односио на осетљиво питање приступа регулисаним професијама. Недостатак посебне одредбе у Европском споразуму која би регулисала то питање Суд правде је протумачио као намеру уговорних страна да задрже сопствена правила у тој области. Изненађује само што се Суд правде није посебно упуштао у образложење такве одлуке и изнео разлоге за потребу различитог тумачења одредби о пословном настањивању садржаним у Европском споразуму и Оснивачким уговорима. Тиме би отклонио све сумње и недоумице у погледу услова за приступање регулисаним професијама од стране држављана трећих држава са којима ЕУ има одговарајуће међународне споразуме. Но, то је већ проблем за сам Суд правде који је и сам оптерећен великим бројем предмета и потребом што бржег доношења одлука у поступцима за решавање претходног питања како се не би продужавало трајање основних поступака пред националним судовима.

³⁰ Суд правде у тим случајевима примењује правила Бечке конвенције о уговорном праву узимајући у обзир уобичајени смисао који се даје изразима у Споразуму, посебно контекст Споразума и његов предмет и циљ. Видети чл. 45. Бечке конвенције о уговорном праву.

³¹ Видети предмет C-63/99, *Queen v. Secretary of State for the Home Department, ex parte W. Gloszczuk and E. Gloszczuk* (2001) ECR I-6369.

ЗАКЉУЧАК

Неколико закључака се може извести из пресуде Суда правде у предмету *Павлов*. Регулисане професије, попут адвокатуре, спадају у материју која је регулисана правилима о пословном настањивању. Одредбе о забрани дискриминације радника по основу држављанства нису примењиве на приступ регулисаним професијама. У нашем случају то би значило да члан 49. ССП-а, који предвиђа забрану дискриминације српских држављана у погледу запошљавања, услова рада и зарада, не спречава примену националних прописа држава чланица ЕУ који предвиђају сопствено држављанство или држављанство неке друге чланице ЕУ као услов за упис на листу адвокатских приправника или адвоката. Примена тих одредби је ограничена само на оне правне послове који се обављају у својству запослених лица, као што су послови правних асистената, секретара у адвокатским канцеларијама за које није потребан упис код државних органа или професионалних тела.

На адвокатуру се, због њене специфичне улоге и значаја, примењују посебна правила која регулишу приступ тој професији. Уговор о функционисању ЕУ који забрањује дискриминацију по основу држављанства у погледу приступа регулисаним професијама, укључује и адвокатуру. Сваки грађанин ЕУ који испуњава услове за бављење адвокатуром прописане прописима одговарајуће државе чланице може се уписати као адвокат и обављати адвокатске услуге под истим условима као и домаћи држављанин. Видели смо да је Европски споразум између ЕЗ и Бугарске садржавао сличну општу одредбу у погледу пословног настањивања и националном третману бугарских држављана у државама чланицама ЕУ. Међутим, због разлике у предмету и сврси Европског споразума и Оснивачког уговора ЕУ, таква одредба је имала знатно уже тумачење и била је ограничена само на оне економске делатности које нису спадале у регулисане професије. За разлику од Европског споразума, ССП само предвиђа да ће Савет за стабилизацију и придруживање четири године након ступања Споразума на снагу утврдити модалитете за примену права на пословно настањивање samozапослених лица. Таква одредба и није тако лоша ако се имају у виду резултати предмета *Павлов*. Савет за стабилизацију и придруживање имаће четири године на располагању да припреми одговарајуће одлуке, као и да усвоји неопходне мере за међусобно признавање квалификација што би требало знатно да олакша реализацију права на пословно настањивање. Оно о чему би свакако требало водити рачуна јесте специфичан статус адвокатуре, тако да се будућа одлука Савета за стабилизацију и придруживање изричито односи и на приступ овој професији. У међувремену,

док таква одлука не буде донета, свака држава чланица ЕУ задржава право да својим прописима уреди приступ адвокатској професији од стране држављана трећих држава, укључујући и српске држављане. Неке од тих држава чланица предвиђају сопствено држављанство или држављанство неке друге државе чланице ЕУ као услов за стицање статуса адвоката, а неке то не чине. Због тога би, до доношења одговарајуће одлуке Савета за стабилизацију и придруживање, Србија требало да задржи услов реципроцитета за упис страних држављана у именик адвоката као својеврсну „подстицајну меру” која би требало да охрабри државе чланице ЕУ да омогуће српским држављанима приступ адвокатској професији.

THE RIGHT OF CITIZENS OF SERBIA TO PRACTICE LAW (ADVOCACY) IN THE EUROPEAN UNION

Vladimir Medović Ph. D.

Faculty of Economy and Engineering management Novi Sad
University Business Academy

Summary

In this Article the Author considers a question if and under which conditions the Stabilization and Association Agreement gives the right to citizens of Serbia to practice Law within the member states of the European Union. The subject of the analysis are the provisions of the Stabilization and Association Agreement related to the right of business establishment as a self-employed, the freedom to provide services and movement of workers. The EU Court of Justice decisions on interpretation of similar provisions consisted in European Agreements between the European Community and the Eastern and Central European states are also being analyzed. In accordance with the EU Court of Justice decisions, the practice of Law falls under a “regulated professions” and as such it is placed outside the scope of applying the European Agreements provisions on prohibition of discrimination against workers who are citizens of states in accession. As such it is a subject of the right of business establishment. But in the lack of specific provisions of the European Agreements on prohibition of discrimination related to business establishment, each EU Member state has kept the right to regulate the access to these professions of the non-EU citizens with its own regulations. Considering that the Stabilization and Association Agreement between the EU and Serbia sets forth that the Stabilization and Association Council will establish conditions for the realization of the right of business establishment as a self-employed, the Author points out the need for such a decision to refer explicitly to “regulated professions” so the citizens of Serbia would have the right to access practice of law within the all EU member states.

Keywords: practice of law (bar), the European Union, the Stabilization and Association Agreement, the right of business establishment, the freedom of providing services, prohibition of discrimination