

RANIJI MEĐUNARODNI SPORAZUMI IZMEĐU DRŽAVA ČLANICA I TREĆIH DRŽAVA U PRAVNOM PORETKU EVROPSKIH ZAJEDNICA

Sažetak

U ovom radu autor obrađuje pitanja vezana za pravno dejstvo međunarodnih sporazuma između država članica i trećih država koji su zaključeni pre stupanja na snagu ugovora o osnivanju Evropskih zajednica. Osnivajući Evropske zajednice države članice su prihvatile zajednička pravila u čitavom nizu oblasti. Neka od tih pravila mogu biti u suprotnosti sa međunarodnim obavezama koje su države članice prethodno preuzele prema trećim državama. Da bi se izbegli mogući problemi u primeni tih sporazuma Ugovor o osnivanju Evropske zajednice predviđa da odredbe Ugovora o osnivanju ne utiču na prava i obaveze koje proizilaze iz međunarodnih sporazuma između država članica i trećih država. Svrha ove odredbe Ugovora je da omogući državama članicama da ispune svoje međunarodne obaveze na osnovu ranijih međunarodnih sporazuma. Organi Evropskih zajednica ne mogu ometati države članice u ispunjavanju svojih ranijih međunarodnih obaveza. Države članice su, međutim, pozvane da preuzmu odgovarajuće mere za usklađivanje svojih ranijih međunarodnih obaveza sa obavezama iz članstva u Evropskim zajednicama.

Raniji međunarodni sporazumi država članica, po pravilu, ne obavezuju Evropske zajednice. Međutim, Evropske zajednice mogu, pod određenim uslovima, preuzeti ovlašćenja koja su prethodno pripadala državama članicama i zameniti ih u pogledu ispunjenja obaveza koje proizilaze iz međunarodnog sporazuma. Takvi

*Advokat u Novom Sadu.

međunarodni sporazumi obavezuju u potpunosti organe Evropskih zajednica i države članice.

Ključne reči: *raniji međunarodni sporazumi, države članice, međunarodne obaveze, države nečlanice, Ugovor o osnivanju Evropske unije.*

Keywords: *former international agreements, member states, international obligations, non-member states, Treaty establishing the European Economic Community.*

UVOD

Zaključujući ugovore o osnivanju Evropskih zajednica države članica su prenele na Zajednice značajna ovlašćenja u domenu međunarodnih odnosa. One su se time podvrgle zajedničkim pravilima, posebno u oblasti carinske unije i zajedničke trgovinske politike. Ta pravila su ponekad u koliziji sa obavezama koje su države članice prethodno preuzele prema trećim državama. Neusklađenost preuzetih obaveza može dovesti do međunarodne odgovornosti država članica i imati ozbiljne međunarodnopravne posledice. Slični problemi mogu nastati i prilikom pristupanja novih država članica Evropskim zajednicama, odnosno, sada, Evropskoj uniji. Nova država članica je dužna da prihvati celokupno pravno nasleđe Evropskih zajednica, što se nužno odražava i na njene dotadašnje odnose sa trećim državama.

U ovom članku pokušaćemo da razmotrimo na koji način se članstvo u Evropskim zajednicama odražava na dejstvo ranijih međunarodnih sporazuma između država članica i trećih država. Takođe ćemo ukazati na jedan zanimljiv pravni fenomen – mogućnost da Evropske zajednice postanu obavezane odredbama međunarodnog sporazuma koje su ranije zaključile države članica, bez formalnog pristupanja takvom sporazumu.

1. PRAVNO DEJSTVO RANIJIH MEĐUNARODNIH SPORAZUMA DRŽAVA ČLANICA SA TREĆIM DRŽAVAMA

Međunarodni sporazumi koje su države članice zaključile sa trećim državama pre stupanja na snagu osnivačkih ugovora u načelu ne obavezuju Evropske zajednice i ne predstavljaju izvor komunitarnog prava. Međutim, na ovom pitanju je moguće uočiti blisku vezu između prava Evropskih zajednica i međunarodnog prava koja se manifestuje u odnosu osnivačkih ugovora prema ranijim sporazumima država članica. Član 307. stav 1. Ugovora o osnivanju EZ predviđa da odredbe tog ugovora ne utiču na prava i obaveze nastale pre 1. 1.

1958. godine, a koje proizilaze iz međunarodnih sporazuma zaključenih između jedne ili više država članica, na jednoj strani, i jedne ili više trećih država, na drugoj strani. Navedena odredba člana 307. se odnosi na sve međunarodne sporazume, nezavisno od njihovog predmeta, koji mogu imati uticaja na primenu Ugovora.¹ Svrha ove odredbe je da učini jasnim, u skladu sa načelima međunarodnog prava i članom 30. stav 4(b). Bečke konvencije o ugovornom pravu, da primena Ugovora neće uticati na dužnosti država članica u pogledu ispunjavanja njihovih obaveza prema državama nečlanicama na osnovu ranijih međunarodnih sporazuma.² Ti sporazumi nastavljaju da proizvode pravno dejstvo i države članice su i dalje vezane obavezama koje iz njih proizilaze. Primetno je da Sud pravde posebno insistira na obavezama država članica. U tom smislu pojmove „prava i obaveze” sadržane u članu 307. Ugovora treba razumeti tako da se pojam „prava” odnosi na treće države, dok se pojam „obaveze” odnosi na države članice. U skladu sa načelima međunarodnog prava, preuzimajući nove obaveze koje su u suprotnosti sa pravima iz prethodnih sporazuma, države članice se faktički odriču vršenja tih prava u meri u kojoj je to neophodno za izvršavanje novih obaveza.³ Član 307. Ugovora ne dopušta državama članicama da na osnovu ranijih sporazuma ostvare za sebe posebna prava i privilegovani položaj u odnosu na druge države članice koji bi bio u suprotnosti sa komunitarnim pravom.⁴

U predmetu *Commission v. UK* postavilo se pitanje da li se prvi stav člana 307. Ugovora odnosi i na međunarodni sporazum koji je zaključen posle stupanja na snagu Ugovora i koji samo preuzima odredbe ranijeg sporazuma između istih ugovornih strana. Stav Suda pravde je bio nedvosmislen. Novi sporazum kojim ugovorne strane žele da zamene prethodni sporazum „stvora nova prava i obaveze između stranaka”.⁵ Samim tim, odredbe novog međunarodnog sporazuma ne spadaju pod član 307. stav 1. Ugovora.

Mada član 307. Ugovora ostavlja ranije međunarodne sporazume država članica izvan komunitarnog pravnog poretka, on ih ipak dovodi u direktnu vezu sa njim iz čega proizilaze odgovarajuće obaveze za organe Zajednice i države članice. Organi Zajednice su dužni da omoguće državama članicama da ispune svoje međunarodne obaveze. Oni ne smeju ometati države članice u

¹ Predmet 812/79, *Burgoa* [1980], ECR 2787.

² *Ibidem*.

³ Predmet 10/61, *Commission v. Italy* [1962] ECR 1.

⁴ Predmet C-475/93, *Thevenon* ([1995] ECR I-3813).

⁵ *Ibidem*.

ispunjavanju obaveza koje proizilaze iz ranijih sporazuma. „Međutim, dužnost organa Zajednice je usmerena samo na omogućavanje državi članici da ispuni svoje obaveze iz ranijeg sporazuma i ne obavezuje Zajednicu prema državi nečlanici u pitanju”.⁶ Prema tome, član 307. Ugovora ne uspostavlja nikakvu obavezu Zajednice prema državi nečlanici. Radi se o isključivo unutrašnjem pitanju između Zajednice i država članica koje je regulisano komunitarnim pravom.

U skladu sa članom 307. stav 1. države članice mogu ispunjavati svoje obaveze iz ranijih međunarodnih sporazuma čak i ako su ti sporazumi u suprotnosti sa Osnivačkim ugovorom. Takvi slučajevi mogu prouzrokovati određene poremećaje u okviru Zajednice i nose opasnost po jedinstvenu primenu komunitarnog prava. Stoga drugi stav istog člana propisuje obavezu za države članice da samostalno, ili zajedno sa više država članica, preduzmu odgovarajuće mere da otklone utvrđene neusklađenosti sa komunitarnim pravom. U tom cilju države članice, prema potrebi, pomažu jedna drugoj prilikom usvajanja zajedničkog stava. To konkretno znači da su države članice dužne da iniciraju pregovore sa trećim državama kako bi otklonile postojeće nesaglasnosti sa Ugovorom. Ukoliko takva inicijativa ne urodi plodom države članice moraju da preduzmu odgovarajuće mere za otkazivanje takvog međunarodnog sporazuma. U suprotnom protiv njih može biti podneta tužba zbog nepoštovanja obaveza iz Ugovora o osnivanju.⁷

Stav 3. člana 307. Ugovora daje uputstvo državama članicama za sprovođenje ranijih međunarodnih sporazuma. U primeni tih sporazuma „države članice vode računa o činjenici da prednosti koje međusobno odobravaju na osnovu ovog Ugovora predstavljaju integralni deo osnivanja Zajednice i da su zbog toga neraskidivo povezani sa stvaranjem zajedničkih ustanova, prenošenjem ovlašćenja na njih i međusobnim pružanjem istovetne koristi od strane država članica”.⁸ U suštini države članice, odnosno njihovi sudovi, su dužni da prilikom primene tih sporazuma tumače obaveze koje iz njih proističu na način koji je, koliko je to moguće, u skladu sa komunitarnim pravom.⁹ Tamo gde međunarodni sporazum samo dozvoljava, ali istovremeno ne nameće obavezu državama članicama da preduzmu mere koje su u suprotnosti sa Ugovorom,

⁶ Predmet 812/79, *Burgoa*, *op. cit.*

⁷ K. Lenaerts, P.V. Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, London, 1999, str. 561.

⁸ Prevod D. Lopandić, *Osnivački ugovori Evropske unije*, Beograd, 2003, str. 206.

⁹ K. Lenaerts, P. V. Nuffel, *op. cit.*, str. 560.

države članice će se uzdržati od preduzimanja takvih mera.¹⁰ Slično, kada prava država nečlanica nisu time pogođena, države članice se ne mogu oslanjati na odredbe ranijeg međunarodnog sporazuma kako bi opravdale ograničenja u trgovini unutar Zajednice.¹¹

2. MEĐUNARODNI SPORAZUMI DRŽAVA ČLANICA ČIJA SU PRAVA I OBAVEZE PREUZELE EVROPSKE ZAJEDNICE

Mada raniji međunarodni sporazumi država članica ne obavezuju Evropske zajednice, oni mogu postati izvor komunitarnog prava inkorporacijom u komunitarni pravni poredak. Inkorporacija sporazuma država članica može biti izvršena odlukom Suda pravde ili neposredno Ugovorom o osnivanju EZ, odnosno Ugovorom o Evropskoj uniji. Opšti sporazum o carinama i trgovini (GATT) predstavlja primer sudske inkorporacije u pravni poredak Evropskih zajednica.¹² U predmetu *International Fruit* Sud pravde je utvrdio da je nakon isteka prelaznog perioda materija carina i trgovine prešla u isključivu nadležnost Evropske ekonomske zajednice.¹³ Prenosom ovlašćenja u ovoj oblasti na Zajednicu, države članice su izrazile volju da obavežu Zajednicu Sporazumom o trgovini i carinama. Treće države ugovornice su takođe priznale ulogu Zajednice u ispunjavanju obaveza iz GATT-a. Zajednica je uzela učešće u radnim telima, kao i u pregovorima vođenim u okviru GATT-a. Na osnovu ovih činjenica, Sud pravde je zaključio da je Zajednica preuzela ovlašćenja koja su prethodno pripadala državama članicama u oblasti koje su regulisane GATT-om i da njegove odredbe stoga obavezuju Zajednicu. U predmetu *Nederlandse Spoorwegen* Sud pravde zauzeo još izričitiji stav kada je zaključio da je Zajednica zamenila države članice u pogledu ispunjenja obaveza koje proizilaze iz GATT-a.¹⁴ Shodno tome, pravno dejstvo ovih obaveza mora biti određeno unutar pravnog sistema Zajednice, a ne unutar nacionalnih

¹⁰ Predmet C-324/93, *Evans Medical and Macfarlan Smith* [1995] ECR 563.

¹¹ Predmet 286/86, *Deserbais* [1988] ECR 4907.

¹² Videti M. Maresceau, *The GATT in the Case-Law of the European Court of Justice, The European Communities and GATT*, Deventer, 1991, str. 111.

¹³ Spojeni predmeti 21-24/72, *International Fruit Company NV and Others v. Produktschap voor Groenten en Fruit* [1972] ECR 1219.

¹⁴ *Duaneagent der NV Nederlandse Spoorwegen v. Inspecteur der Invoerrechten en accijnzen* [1975] ECR 1439

pravnih sistema država članica. Na taj način GATT je postao deo pravnog poretka Zajednice.¹⁵

Navedeni primer pokazuje kako Evropska zajednica bez formalnog pristupanja međunarodnom sporazumu može postati vezana njegovim odredbama. Prema mišljenju opšteg pravobranioca Capotortija, četiri uslova moraju biti ispunjena da bi Zajednica bila vezana sporazumom zaključenim od strane država članica: prvo, sporazum mora biti zaključen pre stupanja na snagu Ugovora o osnivanju EEZ i sve države članice moraju biti strane tog sporazuma, drugo, države članice moraju pokazati volju da Zajednica bude vezana sporazumom čiji ciljevi moraju biti bliski ciljevima Zajednice, treće, organi Zajednice moraju preduzeti akciju u okviru sporazuma i četvrto, ostale države moraju prihvatiti da je predmet sporazuma prešao iz nadležnosti država članica u nadležnost Zajednice.¹⁶

Poseban slučaj predstavlja Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, zaključena 1950. godine u Rimu. Ona je takođe bila predmet sudske inkorporacije, s tom razlikom što su pravila iz Konvencije primenjena kao opšte načelo komunitarnog prava. U predmetu *Nold* Sud pravde je zauzeo stav da međunarodni sporazumi za zaštitu ljudskih prava na kojima su države članice sarađivale ili ih potpisale mogu dati smernice prilikom odlučivanju o zaštiti prava garantovanih ovim sporazumima u kontekstu komunitarnog prava.¹⁷ Nakon sudske, usledila je i formalna inkorporacija pravila Konvencije koja je izvršena Ugovorom o Evropskoj uniji iz 1992. godine. U skladu sa članom 6. stav 2. Ugovora, Unija je obavezna da poštuje osnovna prava koja su garantovana Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i koja proizilaze iz ustavnih tradicija zajedničkim državama članicama, kao opšta načela komunitarnog prava. Članom 46. istog ugovora predviđena je kontrola Suda pravde u pogledu poštovanja ljudskih prava iz člana 6. stav 2. Ugovora od strane organa Zajednica u slučajevima u kojim Sud pravde ima nadležnost na osnovu Ugovora o osnivanju EZ i Ugovora o Evropskoj uniji.

Pojedini međunarodni sporazumi država članica obavezuju Zajednicu na osnovu samog Ugovora o osnivanju EZ. Tako član 63. stav 1. Ugovora predviđa da će Savet doneti mere o azilu u skladu sa Ženevskom konvencijom od 28. 7.

¹⁵ T.C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford, 1990, str. 173.

¹⁶ Mišljenje opšteg pravobranioca Capotortija u predmetu 181/80, *Procureur General v. Arbelaz-Emazabe* [1981] ECR 1439. T.C. Hartley, *op. cit.*, str. 173.

¹⁷ Predmet 4/73, *J. Nold v. Commission* [1974] ECR 507.

1951. godine¹⁸ i Protokolom od 31. 1. 1967. godine¹⁹, koji se odnose na status izbeglica, i u skladu sa drugim relevantnim sporazumima.

ZAKLJUČAK

Ugovori o osnivanju Evropskih zajednica sadrže specifična pravila koja imaju za cilj da omoguće državama članicama da pomire svoje ranije međunarodne obaveze sa obavezama koje proizilaze iz članstva u Evropskim zajednicama. Ta pravila predstavljaju svojevrsnu manifestaciju načela lojalnosti između Evropskih zajednica i država članica. U ovom slučaju Evropske zajednice su te koje treba da omoguće svojim državama članicama da ispune svoje obaveze prema trećim državama i time izbegnu međunarodnu odgovornost zbog povrede međunarodnog sporazuma. Međutim, države članice ne mogu izvlačiti korist iz ranijih međunarodnih sporazuma na način koji bi bio u suprotnosti sa odredbama osnivačkih ugovora ili propisa koji su na osnovu njih doneti. One su takođe dužne da preduzmu sve što je potrebno kako bi uskladile svoje ranije obaveze sa obavezama koje imaju na osnovu osnivačkih ugovora.

Pojedini međunarodni sporazumi koje su zaključile države članice obavezuju Evropske zajednice, a da im one u formalno nisu pristupile. Takvi sporazumi su postali integralni deo komunitarnog pravnog poretka sudskom inkorporacijom ili, neposredno, na osnovu izričite odredbe osnivačkog ugovora. Oni imaju isto pravno dejstvo kao i sporazumi koje su zaključile same Evropske zajednice – u potpunosti obavezuju organe Zajednice i države članice.

¹⁸ Konvencija o pravnom položaju izbeglica. Kod nas objavljena u Službenom listu br. 7, 1960.

¹⁹ Protokol o pravnom položaju izbeglica. Kod nas objavljen u Službenom listu br. 15, 1967.

Mr Vladimir Medović*

FORMER INTERNATIONAL AGREEMENTS BETWEEN EC MEMBER STATES AND THIRD STATES IN EC LEGAL ORDER

Summary

In this paper the author has dealt with issues relating to legal effect of international agreements between member states of European Communities and third states which had been concluded before the Community Treaties entered into force. By creating the European Communities member states committed themselves to certain common rules in whole number of fields. Some of those rules might be inconsistent with international obligations which member states assumed by earlier international agreements. In order to prevent possible problems in the application of such agreements Treaty establishing the European Community provides for that the rights and obligations arising from agreements concluded before the entry into force of that Treaty between member states and third countries shall not be affected by the provisions of that Treaty. The purpose of this Treaty provision is to enable the member states to fulfill their contractual obligations towards the third states. The institutions of the Community must permit the member states to perform their prior obligations under the earlier agreement. The member states are, however, required to take all appropriate steps to eliminate the incompatibilities between earlier international agreements and Treaty obligations.

Earlier international agreements which member states had concluded with third countries, in principle, does not bind the European Communities. However, the European Communities may, under certain conditions, assume the rights and the obligations previously exercised by the member states under the earlier international agreements with third countries. In that case international agreement becomes binding on the institutions of the Community and on member states.

* Lawyer in Novi Sad.