ГЛАСНИК

АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ

ЧАСОПИС ЗА ПРАВНУ ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ

Година LXXVI
Књига 64

Нови Сад, јануар—фебруар 2004
Број 1—2

ЧЛАНЦИ

UDC 341.24:061.1 ЕС

Мр Владимир Медовић
адвокат у Новом Саду

УГОВОРИ О СТАБИЛИЗАЦИЈИ И ПРИДРУЖИВАЊУ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ*

САЖЕТАК: Након оснивања Европске уније уговором из Мастрихта 1992. године Европске заједнице нису престале да постоје. Заједно са полицијском и судском сарадњом у кривичним стварима и заједничком спољном и безбедносном политиком Европске заједнице представљају стубове на којима почива Европска унија. Европска унија нема статус правног лица нити способност закључивања уговора са трећим државама или организацијама. У спољним или унутрашњим поступцима она користи органе и инструменте Европских заједница. Европске заједнице су аутономне у односу на Европску унију и делују у складу са правилима садржаним у уговорима о њиховом оснивању, који су опет саставни део Уговора о Европској унији. Уговори о оснивању Европских заједница предвиђају могућност закључивања међународних уговора између Заједница и трећих држава или организација. Уговори о стабилизацији и придруживању по својој природи спадају у категорију уговора о придруживању из члана 310. Уговора о Европској заједници. С

* Рад примљен: 09. XII 2003.

Поводом доношења Закона о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (Службени лист — међународни уговори, бр. 9 од 26. децембра 2003), као догађаја од изузетног значаја за правну интеграцију Србије и Црне Горе у Европу, Уређивачки одбор посвећује овај двоброј *Гласника Адвокатске коморе Војводине* праву Европске уније и Савета Европе. Радови објављени у рубрици *Расправе* настали су у оквиру специјалистичких студија „Људска права у Европи” на Правном факултету у Новом Саду.

обзиром да ови уговори регулишу одређене области које улазе у надлежност држава чланица у њима се, по правилу, као стране уговорнице поред Европских заједница појављују и државе чланице. Међународни уговори које Европске заједнице закључе са трећим државама обавезују органе заједница и државе чланице. Тако закључени међународни уговори сматрају се делом комунитарног права. Државе чланице су обавезне да међународним уговорима који су инкорпорирани у комунитарно право признају оно дејство које за њих предвиђа само комунитарно право.

УВОД

Уколико дође до закључивања уговора о придруживању и стабилизацији Србија и Црна Гора ће, макар у ограниченом обиму, постати део правног система Европске уније. Међутим, када се говори о Европској унији треба имати у виду да се ради о организацији са врло сложене структуром и правилима која регулишу облике сарадње између њених чланица. Често се заборавља да Европска унија представља само организациони оквир који обухвата две европске заједнице и две области међудржавне сарадње. Стога се поставља логично питање коме се у ствари Србија и Црна Гора придружују и са ким закључују уговор. Управо је циљ овог чланка да укаже на основне елементе правног поретка Европске уније као и на правила која регулишу поступак закључивања и дејство уговора о придруживању са трећим државама или организацијама.

1. Европске заједнице и Европска унија

Уговором о Европској унији из Маастрихта 1992. године створена је Европска унија која представља нову фазу у процесу стварања икада ближе уније између народа Европе.¹ Међутим, стварањем Европске уније нису престале да постоје Европске заједнице. Европска економска заједница прерасла је у Европску заједницу, Европска заједница за атомску енергију и даље постоји, док је Европска заједница за угаљ и челик престала да постоји 23. 7. 2002. истеком периода од 50 година на колико је уговор о њеном оснивању закључен.

По својој структури Уговор о Европској унији из 1992. године, са каснијим изменама и допунама, веома је комплексан уговор. Европска унија је предвиђена као специфичан институционални оквир који обухвата постојеће Европске заједнице, са једне стране,

¹ Уговор о Европској унији измењен је у два наврата Уговором из Амстердама 1997. године и Уговором из Нице 2000. године.

и међувладину сарадњу у области заједничке спољне и безбедносне политике и полицијску и судску сарадњу у кривичним стварима, са друге стране.² Мада у начелу одвојена, ова два вида интеграције се међусобно преплићу. Посебно је сложен однос између Европских заједница и Уније. Европске заједнице имају статус правних лица и поседују међународноправни субјективитет. Такође треба имати у виду да Европске заједнице нису делови или чланови Уније, већ један од основа на којима се она заснива.³ Са друге стране, уговори о оснивању европских заједница су постали саставни делови Уговора о Европској унији. Одредбе о изменама уговора о оснивању Европских заједница садржане су у Уговору о Европској унији.⁴ Приступање Европским заједницама и Унији је такође регулисано Уговором о Европској унији.⁵ Уведено је држављанство Уније. Одредбе о држављанству Уније су, међутим, смештене у Уговор о оснивању Европске заједнице.⁶

Европска унија нема својство правног лица нити међународноправни субјективитет и, изузев Европског савета, нема сопствене органе. Она се стога одређује као „организациони оквир” или „нова етапа у процесу стварања икада ближе уније између народа Европе”. У остваривању својих циљева, Унија користи „јединствен институционални оквир” који чине органи и правни инструменти Европских заједница. Наиме, када наступа према трећим субјектима, као и у унутрашњим поступцима, Унија „позајмљује органе и правне инструменте Европских заједница”.⁷ Европски парламент, Савет, Комисија, Суд правде и Рачуноводствени суд врше своја овлашћења под условима и у складу са циљевима предвиђеним уговорима о оснивању Европских заједница, са једне стране, и одредбама Уговора о Европској унији са друге стране.⁸ Тиме се не мења њихов статус као органа Европских заједница.

Једини аутентични орган Уније је Европски савет кога чине шефови држава или влада држава чланица и председник Комисије. Задатак Европског савета је да пружа неопходан подстицај за развој Уније и одређује опште политичке смернице.⁹ Надлежност Европског савета се простире на сарадњу у области заједничке спољне и безбедносне политике. Европски савет одређује начела и опште смернице у овој области сарадње као и заједничку стратегију у области-

² Заједничка политика и сарадња дефинисане Уговором о Европској унији воде порекло из „Европске политичке кооперације” која је уведена Јединственим европским актом из 1986. године.

³ U. Everling, *op. cit.*, p. 1059.

⁴ Члан 48. Уговора о Европској унији.

⁵ Члан 49. Уговора о Европској унији.

⁶ Члан 17. Уговора о оснивању ЕЗ.

⁷ Видети Р. Вукадиновић, *Право Европске уније*, Београд, *op. cit.*, p. 379; U. Everling, *op. cit.*, p. 1061.

⁸ Члан 5. Уговора о Европској унији.

⁹ Члан 4. Уговора о Европској унији.

ма у којима државе имају важне заједничке интересе. Смернице Европског савета формално обавезују када је реч о областима међувладине сарадње, пре свега заједничке спољне и безбедносне политике.¹⁰ Кад је реч о дејству одлука Европског савета у Европским заједницама ту је ствар битно другачија. Европски савет није орган Европских заједница. Његове одлуке стога не производе правно дејство у оквиру Европских заједница. Европске заједнице представљају посебне правне ентитете са сопственим органима и правним механизмима за доношење прописа. Стога органи Европских заједница формалноправно не могу бити везани смерницама Европског савета који је орган међувладине сарадње. Њихово дејство је пре свега политичког карактера.

Питање дејства одлука Европског савета у Европским заједницама одражава однос између права које се ствара у Европској унији у областима међувладине сарадње и права Европских заједница. Области међувладине сарадње у начелу се налазе изван Европских заједница и регулисане су главама V и VI Уговора које предвиђају посебне механизме одлучивања. Акти донети у области међувладине сарадње не дирају у право Европских заједница. Евантуална одлука органа Заједница донета у контексту међувладине сарадње која је супротна комунитарном праву била би поништена од стране Суда правде који је надлежан да обезбеди поштовање комунитарног права.¹¹

Одредбе Уговора о Европској унији предвиђају могућност закључивања међународних уговора са трећим државама или међународним организацијама у случајевима када је то потребно ради спровођења заједничке спољне и безбедносне политике (чл. 24) и полицијске и судске сарадње у кривичним стварима (чл. 38). С обзиром да Европска унија нема својство субјекта међународног права предвиђено је оригинално решење по којем међународне уговоре у наведеним областима формално закључује Савет у име држава чланица које се имају сматрати странама уговорницама.¹² Одлуку о закључењу уговора Савет доноси једногласно. Међународни уговор не обавезује државу чланицу која изјави да мора испунити уставом предвиђену процедуру за закључивање уговора. Остале чланице Савета могу у том случају одлучити да се уговор привремено примењује у односу на њих.¹³ Практично, Савет у таквим ситуацијама има функцију институционалног оквира кроз који представници држава чланица колективно изражавају жељу да се обавезу неким међународним уговором. Тако закључени уговори обавезују државе чланице, али се не сматрају делом правног поретка Европских заједница.

¹⁰ Члан 13. став 3 Уговора о Европској унији.

¹¹ Члан 46. Уговора о Европској унији.

¹² Декларација бр. 4 на чл. Ј. 14 и К. 10 (сада чл. 24. и 38) Уговора о Европској унији (1997) О. Ј. С. 340/131.

¹³ Видети K. Lenaerts and P. V. Nuffel, *op. cit.*, p. 608.

Суд правде нема надлежност да одлучује о тумачењу и ваљаности таквих уговора. Међутим, за њих, као и за све акте донете у оквиру међувладине сарадње, важи правило да не могу дирати у постојеће комунитарно право. То значи да државе чланице не могу преузимати обавезе које би биле супротне обавезама које произилазе из уговора о оснивању Европских заједница. Суд правде је надлежан да обезбеди поштовање комунитарног права у том смислу.

Уговор о стабилизацији и придруживању по својој природи и материји коју регулише не спада у једну од две области политичке сарадње. Према томе, остаје нам да видимо да ли спада у домен трећег стуба Уније — Европских заједница и ако спада да ли се ради о ексклузивној надлежности Европских заједница или ту надлежност оне деле са државама чланицама.

2. Уговор о стабилизацији и придруживању

Европске заједнице као субјекти међународног права могу самостално закључивати међународне уговоре са трећим државама или међународним организацијама. Постоје значајне разлике у погледу овлашћења за закључивање међународних уговора између Европске заједнице и Европске заједнице за атомску енергију. Уговор о оснивању Европске заједнице не даје генерално овлашћење за закључивање међународних уговора, већ је то право ограничено на посебно предвиђене случајеве. Међутим, у доктрини и пракси је одавно прихваћена теорија подразумевајућих овлашћења по којој Европске заједнице могу закључивати уговоре када је то потребно ради испуњавања циљева предвиђених оснивачким уговорима. „Кад год комунитарно право даје овлашћење органима Заједнице у унутрашњем систему Заједнице ради постизања одређених циљева, Заједница је овлашћена да закључи међународне споразуме који су неопходни за постизање тих циљева чак и у одсуству изричите одредбе о том питању.”¹⁴ За разлику од Европске заједнице, Европска заједница за атомску енергију поседује генерално овлашћење за закључивање међународних уговора.¹⁵ Код ове заједнице постоји паралелизам између унутрашњих и спољних овлашћења.

У складу са чланом 310. Уговора Европске заједнице могу са трећим државама или међународним организацијама закључивати уговоре о придруживању који предвиђају реципрочна права и обавезе, заједничку акцију и специјалне поступке. По својој природи уговори о придруживању захтевају одређени вид међуинституцио-

¹⁴ Мишљење Суда правде 2/91 Convention No. 170 of the International Labour Organisation concerning safety in the use of chemicals at work (1993) E.C.R. I-1061. Видети такође предмете C-22/70 Commission v. Council (1971) E. C. R. 263.

¹⁵ Члан 101. Уговора о оснивању Европске заједнице за атомску енергију.

налне сарадње између страна уговорница. По мишљењу Суда правде „уговори о асоцијацији стварају посебне, привилеговане везе између државе чланице које морају, бар у одређеној мери, узети учешће у систему Заједница”.

У члану 300. Уговора о оснивању Европске заједнице прописан је поступак за закључење уговора о придруживању. Преговоре са трећим државама или организацијама везане за закључење уговора води Комисија на основу овлашћења Савета. Током преговора Комисија је у сталној вези са Саветом посредством специјалног одбора којег поставља Савет. То је разумљиво с обзиром да Савет одобрава закључење уговора, па је потребно да у току преговора буде упознат са њиховим током и да евентуална упутства и сугестије. О закључењу уговора о придруживању Савет одлучује једногласно на предлог Комисије. Пре тога неопходно је прибавити сагласност Европског парламента који о томе доноси одлуку већином гласова. У случају да Европски парламент ускрати сагласност, уговор се враћа Савету на поновно разматрање. По прибављању сагласности Европског парламента, Савет доноси одлуку о закључењу уговора о придруживању у име Европске заједнице. Акт о закључењу уговора може бити донет у форми уредбе или одлуке. Акт Савета као и закључени уговор објављују се у службеном гласилу Европске уније (Official Journal of European Union).

Мада уговори о придруживању према оснивачким уговорима спадају у надлежност Европских заједница, поред њих се као стране уговорнице често појављују и државе чланице. Такви међународни уговори се у доктрини називају „мешовитим уговорима”. До закључивања мешовитих уговора најчешће долази када материја која се регулише уговором делом спада у надлежност Европских заједница а делом држава чланица или када се уговором предвиђају финансијске обавезе за државе чланице. Осим ових, и други разлози могу довести до закључења мешовитих уговора. Дешава се да треће државе инсистирају на учешћу држава чланица у уговору како би се осигурала њихова већа подршка и како би се избегле могуће недоумице око разграничења надлежности између држава чланица и Европских заједница у извршавању уговорних обавеза. Са друге стране, мешовитим уговорима државе чланице обезбеђују учешће у заједничким телима створеним уговором. Ова тела имају право доношења обавезујућих одлука ради спровођења уговора и решавања спорова.

Уговори о стабилизацији и придруживању представљају један вид уговора о придруживању и на њих се примењују правила садржана у члану 300. и 310. Уговора о оснивању Европских заједница. Разлику у односу на друге уговоре о придруживању представљају специфични инструменти који треба да обезбеде стабилизацију политичких, социјалних и економских прилика у придруженим државама. Европске заједнице су до сада закључиле два уговора о стаби-

лизацији и придруживању са државама бивше СФРЈ и то са Републиком Хрватском 9. 7. 2001. године и са Републиком Македонијом 26. 3. 2001. године. Као и код осталих уговора о придруживању, у оба уговора се као стране уговорнице поред Европских заједница појављују све државе чланице.

Да би уговор о придруживању и стабилизацији ступио на снагу потребно је да буде одобрен од Савета и ратификован од стране свих држава потписница. По правилу, поступак ратификације у државама чланицама Европске уније може потрајати. У моменту предаје овог чланка уговор о стабилизацији и придруживању са Хрватском још није ратификован од стране свих држава чланица. Због тога се у таквим приликама обично закључује посебан споразум између треће државе и Европских заједница којим се предвиђа привремено важење одговарајућих одредби уговора о стабилизацији и придруживању до његове коначне ратификације. Привремени споразум односи се само на оне одредбе уговора о стабилизацији и придруживању које спадају у надлежност Европских заједница. По правилу, ради се о одредбама које се могу подвести под заједничку трговинску политику која је у искључивој надлежности Европске заједнице.

Међународни уговори које Европске заједнице закључе са трећим државама или међународним организацијама обавезују органе Европских заједница и државе чланице. Они се сматрају интегралним делом комунитарног права и њихова примена у државама чланицама регулисана је правилима комунитарног права. Сходно томе, државе чланице су обавезне да међународним уговорима који су инкорпорирани у комунитарно право признају оно дејство које за њих предвиђа само комунитарно право. Ситуација је нешто сложења код мешовитих уговора. Код ових уговора поставља се питање разграничења надлежности и уговорних обавеза између Европских заједнице и држава чланица. У правној доктрини постоје ставови да мешовити уговори везују Европске заједнице само у делу који спада у њихову надлежност. Са друге стране, Суд правде Европских заједница сматрао је себе надлежним да одлучује о питањима везаним за тумачење мешовитих уговора у целини. С тим у вези Суд правде се позивао на одговорност Заједнице за савесно испуњење уговора, као и потребу јединственог тумачења и примене међународних уговора у свим државама чланицама. Из тога би се могао извести закључак да мешовити уговори, осим ако је другачије изричито предвиђено одредбама уговора, у целости везују Европску заједницу.

STABILIZATION AND ASSOCIATION TREATIES IN THE LAW OF THE EUROPEAN UNION

Vladimir Medović, LL.M.

Summary

The European Communities did not cease to exist after the foundation of the European Union by the Treaty of Maastricht in 1992. In fact, they act as pillars on which the European Union stands, together with the Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters and Common Foreign and Security Policy. The European Union does not have the status of a legal entity or a capacity to enter into treaties with third countries or international organization. In both foreign and domestic proceedings it relies upon the institutions and instruments of the European Communities. The European Communities are autonomous in relation to the European Union and act in accordance with the rules contained in the foundation Treaties, which, however, make a constituent part of the Treaty on European Union. The foundation Treaties of the European Communities provide for a possibility for the Communities to enter into international treaties with third countries or international organizations. Stabilization and Association Treaties belong to the category of Association Treaties defined in Article 310 of the Treaty on European Union. Considering that these treaties regulate certain fields which belong to competence of the member states, the member states are usually parties to these treaties along with the European Communities. International treaties entered into between the European Communities and third countries are binding upon the Community institutions and upon member states. International treaties entered in this way are considered a part of Community law. Member states are bound to recognize such effects to these treaties as are provided in the Community law itself.