

MEĐUNARODNO PRAVO KAO IZVOR PRAVA EVROPSKE UNIJE

U ovom radu se govori o složenoj i slojevitoj strukturi Evropske unije, a što se odražava i na različit status i dejstvo pravila međunarodnog prava u okviru tri stuba Unije.

Evropska unija predstavlja specifičan entitet, jedinstven u međunarodnom pravu. Evropske zajednice vode poreklo iz međunarodnog prava. One su osnovane međunarodnim ugovorima koji su zaključeni u skladu sa pravilima međunarodnog prava. Međutim, tokom svog postojanja Evropske zajednice su izgradile sopstveni pravni poredak koji je autonoman u odnosu na međunarodno pravo. Za razliku od Evropskih zajednica koje su izgradile homogeni pravni poredak sa izrazito nadnacionalnim karakteristikama, preostala dva stuba Unije: zajednička spoljna i bezbednosna politika i policijska i sudska saradnja u krivičnim predmetima, ostala su ograničena na međuvladinu saradnju.

Ključne reči: evropske zajednice; međunarodno pravo; tri stuba Evrope, EU

UVOD

Od svog osnivanja 1992. godine Evropska unija se afirmisala kao značajan akter u međunarodnim odnosima. Njena ekonomska moć je sve više praćena političkim uticajem koji se ostvaruje kroz zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku. Taj uticaj je posebno vidljiv na prostoru Zapadnog Balkana gde Evropska unija ima značajno vojno, policijsko i administrativno prisustvo u okviru akcija koje sprovodi samostalno ili u okviru mandata Ujedinjenih nacija. Sve veća uloga Evropske unije povlači za sobom pitanje koliko je sama Unija kao međunarodna organizacija vezana odredbama međunarodnog prava. Pri tome mislimo na opšta

pravila međunarodnog prava sadržana u međunarodnom običajnom pravu, Povelji Ujedinjenih nacija, obavezujućim odlukama organa Ujedinjenih nacija, kao i odlukama drugih univerzalnih ili regionalnih međunarodnih organizacija.¹ Odgovor na postavljeno pitanje tražićemo prevashodno u okviru samog pravnog sistema Evropske unije. U tom smislu analiziraćemo odredbe Ugovora o Evropskoj uniji i drugih relevantnih unutrašnjih akata Unije kako bi utvrdili mesto i značaj međunarodnog prava u okviru njenog pravnog sistema. Pri tome se mora imati u vidu veoma složena i slojevita struktura Evropske unije koja u sebi sadrži različite vidove integracija sa različitom pravnim regulativom. To znači da se moraju odvojeno posmatrati oblasti međuvladine saradnje: zajednička spoljna i bezbednosna politika i policijska i sudska saradnja u krivičnim stvarima, i Evropske zajednice.

1. EVROPSKE ZAJEDNICE

Evropska unija (u daljem tekstu „Unija”) predstavlja specifičan entitet, jedinstven u međunarodnom pravu.² Reč je o svojevrsnom institucionalnom okviru koji obuhvata postojeće Evropske zajednice, sa jedne strane, i međuvladinu saradnju u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike i policijsku i sudska saradnju u krivičnim stvarima, sa druge strane. Evropske zajednice nisu prerasle u Uniju, one u nešto izmenjenom obliku i dalje postoje kao posebna pravna lica i subjekti međunarodnog prava.³ Evropska ekonomska zajednica se transformisala u Evropsku zajednicu, Evropska zajednica za atomsku energiju i dalje postoji, dok je Evropska zajednica za uglj i čelik prestala da postoji 23. jula 2002. godine istekom perioda od 50 godina na koliko je ugovor o njenom osnivanju zaključen. Pravni poredak Evropskih zajednica je autonoman u odnosu na pravo koje se stvara na nivou Unije. Odluke donete u oblastima međuvladine saradnje ne mogu dirati u nadležnosti Evropskih zajednica. To izričito proizilazi iz člana 47. Ugovora o Evropskoj uniji koji propisuje

1 Međunarodni sporazumi koje zaključuje Evropska unija, Evropske zajednice ili njihove države članice nisu predmet razmatranja u ovom članku s obzirom na specifičnosti ovih izvora prava.

2 Evropska unija je osnovana Ugovorom o Evropskoj uniji zaključenim u Maastrichtu 1992. godine. Od 1992. godine Ugovor o Evropskoj uniji je izmenjen u dva navrata: Ugovorom iz Amsterdama 1997. godine i Ugovorom iz Nice 2001. godine.

3 U. Everling, *Reflections on the structure of the European Union*, Common Market Law Review 29, 1992, str. 1059.

da, osim odredbi o izmenama ugovora o osnivanju Evropskih zajednica i završnih odredbi, ništa u tom ugovoru ne dira u ugovore o osnivanju Evropskih zajednica kao ni kasnije ugovore koji ih dopunjuju. Sud pravde je nadležan da obezbedi poštovanje citirane odredbe Ugovora.⁴ On može razmotriti zakonitost akata donetih u okviru međuvladine saradnje kako bi osigurao da ti akti ne povrede nadležnosti organa Zajednice na osnovu Ugovora o osnivanju Evropske zajednice.⁵ Međutim, bilo bi pogrešno zaključiti da između prava koje se stvara u oblastima međuvladine saradnje i prava koje se stvara u Evropskim zajednicama postoji jasna granica koja na odsečan način deli dva pravna sistema. Član 3. Ugovora o Evropskoj uniji predviđa da „Unija poseduje jedinstveni institucionalni okvir koji osigurava jedinstvo i kontinuitet aktivnosti preduzetih radi postizanja njenih ciljeva, uz poštovanje i razvijanje „*acquis communautaire*”. Savet i Komisija su zaduženi da obezbede usklađenost spoljne aktivnosti Unije kao celine, u okviru politika u oblastima spoljnih odnosa, bezbednosti, privrede i razvoja.

Evropske zajednice vode poreklo iz međunarodnog prava. One su osnovane međunarodnim ugovorima koji su zaključeni u skladu sa pravilima međunarodnog prava. Međutim, tokom svog postojanja Evropske zajednice su izgradile sopstveni pravni poredak koji je autonoman u odnosu na međunarodno pravo. Taj proces koji Vajler⁶ naziva mutacijom u ustavni pravni poredak ili konstitucionalizacijom, nepovratno je započeo 1963. godine, sa presudom Suda pravde u predmetu *Van Gend en Loos*.⁷ U toj presudi Sud pravde je istakao da Ugovor o osnivanju EEZ predstavlja mnogo više nego običan međunarodni ugovor koji samo uspostavlja međusobne obaveze između država potpisnica. S tim u vezi Sud pravde je naveo:

“...Zajednica predstavlja novi pravni poredak međunarodnog prava u čiju korist su države ograničile svoja suverena prava, mada u ograničenim oblastima, i čiji su subjekti ne samo države članice već i njihovi državljani. Nezavisno od zakonodavstva država članica, pravo Zajednice stoga ne nameće samo obaveze pojedincima već im takođe dodeljuje i prava koja

4 Član 46. Ugovora o Evropskoj uniji.

5 Predmet C-170/96, *Commission v. Council* (1998) ECR I-2763.

6 Dž. Vajler, *Ustav Evrope*, Beograd, 2002, str. 332.

7 Predmet 26/62, *Van Gend en Loos v. Netherlands Fiscal Administration* (1963) ECR 10.

postaju deo njihovog pravnog nasleđa”.⁸

U kasnijim odlukama Sud pravde je iz pojma „novi pravni poredak međunarodnog prava” izostavio odrednicu „međunarodno pravo”.⁹ U predmetu Costa-ENEL Sud pravde je potvrdio posebnu prirodu prava koja se stvara u okviru Zajednice:

„Za razliku od običnih međunarodnih ugovora, Ugovor o osnivanju EEZ je stvorio svoj sopstveni pravni sistem, koji je stupanjem na snagu Ugovora, postao integralni deo pravnih sistema država članica, koji su njihovi sudovi dužni da primenjuju.”¹⁰

Insistiranje na posebnoj prirodi prava Evropskih zajednica (u daljem tekstu „komunitarno pravo”), kao i na tome da ono predstavlja integralni deo pravnih sistema država članica, je od odlučujućeg značaja za odnos između komunitarnog prava i nacionalnih prava. Posledica takvog stava je da način primene i pravno dejstvo pravila komunitarnog prava u državama članicama određuje samo komunitarno pravo. Time se obezbeđuje homogenost pravnog poretka Evropskih zajednica i jedinstveno tumačenje i primena komunitarnog prava u državama članicama. Upravo u tom segmentu je najvidljivija razlika između komunitarnog prava i međunarodnog prava. Naime, kakvo će pravno dejstvo imati pojedine norme međunarodnog prava u nacionalnom pravnom sistemu zavisi od pravila nacionalnog prava. Isto pravilo važi za primenu međunarodnih propisa u pravnom poretku Evropskih zajednica, s tim što u ovom slučaju odgovor na to pitanje daju norme komunitarnog prava, a ne nacionalnih prava država članica.

Ugovori o osnivanju Evropskih zajednica ne sadrže posebne odredbe o odnosu međunarodnog i komunitarnog prava. Članom 230. Ugovora o osnivanju EZ određeni su razlozi za poništaj pravnih akata organa Evropskih zajednica: nenadležnost postupajućeg organa, bitna povreda postupka, povreda Ugovora ili svakog drugog pravnog propisa koji se odnosi na njegovu primenu, ili na zloupotrebu ovlašćenja. Isti razlozi se mogu iznosti u cilju osporavanja zakonitosti komunitarnih

8 *Ibidem.*

9 Predmet 28/67, *Firma Molkerei-Zentrale Westalen/Lippe GmbH v. Hauptzollamt Paderborn* (1968) ECR 143.

10 Predmet 6/64, *Flaminio Costa v. ENEL* (1964) ECR 592.

akata u postupku za rešavanje prethodnog pitanja.¹¹ Iako se međunarodno pravo ne pominje kao osnov za poništaj komunitarnih akata, Sud pravde je u svojim odlukama isticao važnost poštovanja pravila međunarodnog prava. Već u predmetu *International Fruit* Sud pravde je zauzeo stav da akti organa Zajednice moraju biti u skladu sa pravilima međunarodnog prava koja obavezuju Zajednicu.¹² Prema shvatanju Suda pravde, pravila međunarodnog prava spadaju u pravna pravila koja se odnose na primenu Ugovora u smislu člana 230. Ugovora o osnivanju EZ. Komunitarni propis koji je u suprotnosti sa pravilima međunarodnog prava može biti poništen od strane Suda pravde. Aktuelnost ovog stava je potvrđena u predmetu *Poulsen and Diva Navigation* gde je konstatovano da pravila međunarodnog prava obavezuju Evropske zajednice i da su njeni organi dužni da se u vršenju svojih ovlašćenja pridržavaju tih pravila.¹³

Sud pravde je u više navrata primenjivao pravila međunarodnog prava prilikom rešavanja konkretnih sporova. U predmetu *Van Duyn* Sud pravde se pozvao na pravilo prema kome država ne može uskratiti svom državljaninu pravo ulaska ili boravka na njenoj teritoriji. Po mišljenju Suda pravde, to pravilo predstavlja jedno od načela međunarodnog prava koje Ugovor o osnivanju EZ uzima u obzir i koje se ne sme prenebregnuti u odnosima između država članica.¹⁴ Prvostepeni sud je, takođe, primenjivao pravila međunarodnog prava. Pozivajući se, između ostalog, na načelo „dobre vere” u ispunjavanju međunarodnih obaveza, Prvostepeni sud je poništio uredbu Saveta koja je doneta nekoliko dana pred stupanje na snagu Sporazuma o evropskom ekonomskom prostoru.¹⁵ Prema stavu Prvostepenog suda, donošenje uredbe koja je suprotna međunarodnom sporazumu neposredno pre njegovog stupanja na snagu predstavlja povredu načela međunarodnog prava „dobre vere”. Zanimljivo je da je Prvostepeni sud tom prilikom našao za shodno da primeti kako načelo „dobre vere” ima svoj pandan u okviru komunitarnog pravnog sistema u vidu načela

11 Član 234. Ugovora o osnivanju Evropskih zajednica.

12 Spojeni predmeti 21-24/72, *International Fruit Company NV, Kooy Rotterdam NV, Velleman en Tas NV and Jan Van den Brink's Im-en Exporthandel NV v. Produktschap voor Groenten en Fruit* (1972) ECR 1219.

13 Predmet 286/90, *Anklagemyndigheden v. Peter Michael Poulsen and Diva Navigation Corp.* (1992.) ECR I-6019. Prikaz predmeta: V. Knežević-Predic, *Revija za evropsko pravo*, godina II, broj 1, 2000, str. 101-113.

14 Predmet 41/74, *Van Duyn v. Home Office* (1974) ECR 1337.

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

„legitimnih očekivanja”.

Pitanje primene pravila međunarodnog običajnog prava se postavilo u predmetu *Racke* u kome je Sud pravde ocenjivao zakonitost uredbe Saveta o suspenziji trgovinskih povlastica predviđenih Sporazumom o saradnji sa bivšom SFRJ.¹⁶ Sud pravde je prvo podsetio na svoje ranije stavove prema kojima Evropska zajednica mora poštovati međunarodno pravo u vršenju svojih ovlašćenja. U tom smislu ona je obavezna da postupa u skladu sa međunarodnim običajnim pravom kada donosi uredbu o suspenziji trgovinskih povlastica predviđenih sporazumom sa trećom državom. „Iz toga sledi da pravila međunarodnog običajnog prava koja se tiču prestanka i suspenzije ugovornih odnosa zbog bitnih promena okolnosti (*rebus sic stantibus*) obavezuju organe Zajednice i predstavljaju deo pravnog poretka Zajednice”.¹⁷ U pitanju su osnovna pravila međunarodnog običajnog prava koja predstavljaju izuzetak od načela *pacta sunt servanda*, za koje Sud pravde smatra da predstavlja osnovno načelo svakog pravnog poretka uključujući i komunitarni pravni poredak. Važnost tog načela proizilazi i iz odluka Međunarodnog suda koji je isticao da stabilnost ugovornih odnosa zahteva da pozivanje na bitno izmenjene okolnosti može biti dozvoljeno samo u izuzetnim slučajevima.

„U takvim okolnostima, pojedinac koji se u pravnom postupku poziva na prava koja direktno proizilaze iz sporazuma sa državom nečlanicom, ne može biti uskraćen za mogućnost osporavanja punovažnosti uredbe koja ga, suspendujući trgovinske povlastice odobrene tim sporazumom, sprečava da se poziva na njih, niti može biti uskraćen za mogućnost oslanjanja na pravila međunarodnog običajnog prava koja regulišu prestanak i suspenziju ugovornih odnosa u cilju osporavanja punovažnosti suspendujuće uredbe.

Međutim, zbog složenosti pravila u pitanju i nepreciznosti nekih pojmova na koje upućuju, sudska kontrola mora neizbežno, i posebno u kontekstu prethodnog pitanja za ocenu punovažnosti, biti ograničena na pitanje da li je Savet, usvajajući uredbu kojom je suspendovao sporazum, napravio očiglednu grešku u proceni uslova za primenu tih pravila.”¹⁸

16 Predmet C-162/96, *Racke GmbH & Co. v. Hauptzollamt Mainz* (1998) ECR I-3655. Prikaz predmeta, Revija za evropsko pravo, godina I, broj 1, 1999, str. 145-150.

17 Predmet C-162/96, *op. cit.*

18 *Ibidem.*

Iz ove presude Suda pravde proizilazi nekoliko stvari. Prvo, osnovna pravila međunarodnog prava predstavljaju deo pravnog poretka Zajednice i ona je dužna da ih primenjuje. Reč je o onim pravilima koja su, kao takva, deo svakog pravnog poretka.¹⁹ Drugo, svi pravni subjekti, uključujući i pojedince, mogu se pozivati na takva pravila međunarodnog prava u cilju osporavanja zakonitosti propisa organa Zajednice koji ih sprečavaju ili ometaju u korišćenju njihovih prava predviđenih međunarodnim sporazumima koje je Zajednica zaključila.²⁰ Treće, imajući u vidu složenost međunarodnih odnosa, Sud pravde je spreman da pruži organima Zajednice određenu slobodu delovanja i interveniše samo u slučajevima očiglednih grešaka u primeni prava.

Osim što je primenjivao pravila međunarodnog prava, Sud pravde je koristio ta pravila, kao i odluke međunarodnih tribunala i drugih institucija, kao inspiraciju za tumačenje komunitarnih propisa, mada ih nije smatrao obavezujućim za Evropske zajednice.²¹ U predmetu *Interfood* Sud pravde je prilikom tumačenja pravila o klasifikaciji roba u okviru Zajedničke carinske tarife uzeo u obzir sporazume koji su proizašli iz Carinske konferencije od 1960. do 1961. godine u okviru GATT-a.²² Takođe je koristio stavove i preporuke međunarodnih organizacija.²³ U predmetu *Anastasiou* Sud pravde je uzeo u obzir odredbe Bečke konvencije o ugovornom pravu prilikom tumačenja Sporazuma o pridruživanju sa Kiprom.²⁴

19 Schermers i Waelboreck smatraju da pravila međunarodnog prava predstavljaju izvor komunitarnog prava samo u meri u kojoj su inkorporirana u komunitarni pravni poredak. H.G. Schermers, D.F. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Communities*, Deventer, 1992, str. 100.

20 U konkretnom slučaju tužilac je osporavao zakonitost uredbe Saveta kako bi mogao ostvariti prava koja direktno proizilaze iz Sporazuma o saradnji.

21 D. Bethlehem, *International law, European Community Law, National Law: Three Systems in Search of a Framework*, *International Law Aspects of the European Union* (M. Koskeniemi ured.), Deventer, 1998, str. 183-185.

22 Predmet 92/71, *Interfood GmbH v. Hauptzollamt Hamburg-Ericus* (1972) ECR 231.

23 Predmet 178/84, *Commission v. Germany* (1986) ECR 1227.

24 Predmet C-432/92, *The Queen v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte S.P. Anastasiou Ltd. and Others* (1994) ECR I-3087. Bečka konvencija o ugovornom pravu bila je predmet razmatranja Suda pravde i u slučaju *Portugal v. Council* u vezi sa otkazivanjem i suspenzijom međunarodnih sporazuma zbog kršenja klauzule o poštovanju ljudskih prava, predmet C-268/94 (1996) ECR I-6177.

Međutim, odnos između međunarodnog i komunitarnog prava nije jednostran. Prilikom primene međunarodnog prava Sud pravde vodi računa o načelima komunitarnog prava. Primer za to je predmet *Micheletti* gde je Sud pravde u vezi prava osnivanja preduzeća od strane lica sa dvojnim državljanstvom naveo sledeće:

„Prema međunarodnom pravu, svaka država članica, vodeći računa o pravu Zajednice, može propisivati uslove za sticanje i gubitak državljanstva. Međutim, nije dozvoljeno da zakonodavstvo države članice ograniči dejstvo odobravanja državljanstva od strane druge države članice nametanjem dodatnih uslova za priznavanje tog državljanstva radi korišćenja osnovnih sloboda predviđenih Ugovorom.”²⁵

Posebno je zanimljiv odnos između komunitarnog prava i obavezujućih odluka Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija donetih na osnovu Glave VII Povelje, pre svega rezolucija o prekidu ekonomskih i drugih veza sa nekom državom. Evropske zajednice nisu članice Ujedinjenih nacija i formalnopravno odluke organa UN ih ne obavezuju. U predmetu *Greece v. Council* Grčka je tvrdila da je Zajednica prekršila obavezu na osnovu međunarodnog prava sadržanu u rezoluciji Saveta bezbednosti koja poziva države članice da ne priznaju drugu kiparsku državu osim Republike Kipar. Po mišljenju grčke vlade, Zajednica je povredila svoje međunarodne obaveze dodeljujući pomoć Turskoj koja nije poštovala rezoluciju Saveta bezbednosti. Sud pravde nije prihvatio iznete argumente, već je zauzeo stav da je rezolucija Saveta bezbednosti u potpunosti izvan odnosa između Zajednice i Turske u kontekstu Sporazuma o pridruživanju.²⁶ Opšti pravobranilac Jacobs se osvrnuo na ovo pitanje u svom mišljenju u predmetu *Bosphorus*.²⁷ On je smatrao da se ne može izvesti zaključak da su rezolucije Saveta bezbednosti obavezujuće za Zajednicu. Shodno tome, Evropska zajednica nije dužna na osnovu međunarodnog javnog

25 Predmet C-369/90, *Micheletti* (1992) ECR I-4239. Cannor smatra da će primat međunarodnog prava biti prihvaćen od strane Zajednice samo kada postoje garancije da pojedinci time neće izgubiti prava niti zaštitu koju imaju u okviru komunitarnog pravnog poretka. I. Cannor, *Can Two Walk Together, Except They Be Agreed?* Common Market Law Review 35, 1998, str. 170.

26 Predmet C-204/86, *Greece v. Council* (1988), ECR 5323.

27 Mišljenje opšteg pravobranioca Jacobsa u predmetu C-84/95, *Bosphorus Hava Yollari ve Ticaret AS v. Minister for Transport, Energy and Communications, Ireland and the Attorney General* (1996) ECR I 3953.

prava da primeni sankcije usvojene od strane Saveta bezbednosti.²⁸ Sa druge strane, države članice Zajednice su u skladu sa članom 25. Povelje UN obavezne da prihvate i izvrše odluke Saveta bezbednosti. One takođe imaju obaveze na osnovu Ugovora o osnivanju EZ u pogledu sprovođenja zajedničke trgovinske politike koja spada u isključivu nadležnost Zajednice. Okolnost da je određena oblast prešla na osnovu Ugovora o osnivanju EZ u isključivu nadležnost Zajednice ne opravdava ih za neizvršenje odluka Saveta bezbednosti. To znači da ukoliko Zajednica ne bi reagovala, države članice bi mogle biti odgovorne zbog neispunjenja svojih međunarodnih obaveza. Međutim, i Zajednica ima određene obaveze prema državama članicama. Članom 10. Ugovora propisana je obaveza lojalnosti između Zajednice i država članica u međusobnim odnosima. Osim toga, član 234. (sada član 307) Ugovora predviđa da odredbe tog ugovora ne utiču na prava i obaveze koje su države članice preuzele međunarodnim sporazumima sa trećim državama ili organizacijama pre njegovog stupanja na snagu. Ugovor o osnivanju EZ doduše predviđa mogućnost da država članica, nakon konsultacija sa drugim državama članicama, može preduzeti određene jednostrane mere zbog izvršavanja obaveza koje je preuzela radi očuvanja mira i međunarodne bezbednosti.²⁹ Pri tom se očigledno misli na obaveze na osnovu Povelje UN. Takav splet okolnosti nalaže Zajednici da preduzme mere iz svoje nadležnosti u pogledu sprovođenja sankcija UN. Akcijom Zajednice izbegava se rizik od posledica koje jednostrane mere država članica mogu imati na zajedničku trgovinsku politiku i istovremeno se potvrđuje njen identitet i uticaj na međunarodnoj sceni. U takvoj situaciji, Savet može doneti odluku o uvođenju ekonomskih sankcija na osnovu člana 133. Ugovora radi sprovođenja rezolucije UN.³⁰ Takva odluka Saveta uvodi rezoluciju Saveta bezbednosti u pravni poredak Evropskih zajednica.³¹ Države članice u tom slučaju primenjuju odluku Saveta kao deo komunitarnog prava. Na tumačenje odluke Saveta o ekonomskim sankcijama primenjuju se pravila komunitarnog prava, s tim da Sud pravde uzima u obzir značenje izraza i cilj rezolucije Saveta

28 Videti I. Canor, *op. cit.*, str. 167.

29 Član 297. Ugovora o osnivanju EZ.

30 Predmet T-184/95, *Dorsch Consult v. Council and Commission* (1998) ECR II-667.

31 Na primer, Uredba Saveta (EEZ) 990/93 od 26.4.1993. o prekidu trgovine između EEZ i Savezne republike Jugoslavije, O.J. 1993, L 102/14. Uredba je, praktično, samo reprodukovala tekst rezolucije Saveta bezbednosti.

bezbednosti.³² Osim toga, takva odluka Saveta, kao i svaki drugi akt organa Zajednice, podleže kontroli Suda pravde. Pojedinci mogu osporavati punovažnost odluke Saveta u postupku pred Sudom pravde i, posredno, pred nacionalnim sudovima država članica.³³ Međutim, kada je reč o zahtevu za naknadu štete prouzrokovane odlukom Saveta o ekonomskim sankcijama stvar je bitno drugačija. Sud pravde smatra da odluka Saveta samo osigurava jedinstvenu primenu rezolucije Saveta bezbednosti na teritoriji Zajednice. Shodno tome, eventualna šteta koja nastane za treća lica u primeni ekonomskih sankcija ne može biti pripisana odluci Saveta već samo rezoluciji Saveta bezbednosti.³⁴

Na osnovu svega što je navedeno može se zaključiti da međunarodno pravo ima poseban status u pravnom poretku Evropskih zajednica. Takav status delom proizilazi iz međunarodnog porekla Evropskih zajednica. Postoji načelna obaveza za organe Zajednice da prilikom vršenja svojih ovlašćenja poštuju pravila međunarodnog prava.

Da li to znači da pravila međunarodnog i komunitarnog prava predstavljaju deo jedinstvenog sistema prava što bi bilo u skladu sa monističkom teorijom³⁵, ili se radi o dva odvojena, uporedna, pravna sistema kao što tvrde pristalice dualizma?³⁶ Odluke Suda pravde u dva vodeća predmeta: *Opel Austria i Racke*, iako ističu načelnu obavezu poštovanja opštih pravila međunarodnog prava, ne daju definitivni odgovor na ovo pitanje. U tim odlukama je ostalo nedorečeno da li je Sud pravde neposredno primenio pravila međunarodnog prava (načelo *bonne foi* i

32 Predmet C-84/95, *Bosphorus Hava Yollari ve Ticaret AS v. Minister for Transport, Energy and Communications, Ireland and the Attorney General*, *op. cit.* Predmet, C-177/95, *Ebony Maritime SA and Loten Navigation Co. Ltd. v. Perfetto della Provincia di Brindisi and Others* (1997) ECR I-1111.

33 *Ibidem*.

34 Predmet T-184/95, *Dorsch*, *op. cit.*

35 Prema monističkoj teoriji čitavo pravo predstavlja jedinstven sistem koji sadrži načela o rešavanju sukoba između pravila međunarodnog i pravila unutrašnjeg prava u korist ovog prvog. H. Lauterpracht, *Oppenheim's International Law*, 8th edition, 1955, str. 38. J. Andrassy, *Međunarodno pravo*, Zagreb, 1990, str. 4.

36 Dualistička teorija polazi od toga da su međunarodno pravo i unutrašnje pravo među sobom odvojeni, uporedni i nezavisni sistemi pravnih propisa. Pravila međunarodnog prava nemaju neposredno dejstvo unutar unutrašnjeg poretka, a unutrašnji propisi ne mogu ukidati ili menjati propise međunarodnog prava. U okviru ove teorije razlikuju se shvatanja o primatu međunarodnog prava nad unutrašnjim pravom i primatu unutrašnjeg prava nad međunarodnim pravom. J. Andrassy, *op. cit.*, str. 5-6.

pacta sunt servanda), ili je to učinio posredstvom korespondentnih načela komunitarnog prava. Indikativno je da je u predmetu *The Netherlands v. Parliament*, gde se Sud pravde pozvao na presudu iz predmeta *Racke* i potvrdio pravo subjekata komunitarnog prava da se pozivaju na pravila međunarodnog prava u cilju osporavanja zakonitosti akata organa Zajednice.³⁷ Ostaje ipak da se vidi u kom pravcu će Sud pravde dalje razrađivati stav usvojen u predmetu *Racke*, tj. da li će on biti ograničen na osnovna načela međunarodnog prava koja su sastavni deo svakog poretka ili će biti proširen na sva opšte obavezujuća pravila međunarodnog prava. Stoga, umesto doktrinarnog određivanja odnosa između međunarodnog i komunitarnog prava u svetlu tradicionalnih teorija monizma ili dualizma, smatramo da se u ovom trenutku taj odnos najbolje može opisati kao konstantna interakcija između ova dva pravna sistema, pri čemu način recepcije pravila međunarodnog prava u komunitarno pravo predstavlja samo mali element tog procesa.³⁸

2. OBLASTI MEĐUVLADINE SARADNJE U OKVIRU EVROPSKE UNIJE

Za razliku od Evropskih zajednica koje su izgradile homogeni pravni poredak sa izrazito nadnacionalnim karakteristikama, preostala dva stuba Unije: zajednička spoljna i bezbednosna politika i policijska i sudska saradnja u krivičnim predmetima, ostala su ograničena na međuvladinu saradnju. Pravo koje se stvara na nivou Unije u tim oblastima ne izlazi iz okvira međunarodnog prava. Odluke donete u oblastima međuvladine saradnje obavezuju države članice Unije, ali za razliku od pravnih akata Evropskih zajednica ne postaju integralni deo pravnih sistema država članica. Shodno tome, pravno dejstvo odluka organa Unije u nacionalnim pravnim sistemima država članicama određuju pravila nacionalnog prava.

Za nas je posebno interesantan odnos međunarodnog prava i odluka organa Unije u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike. U zajedničkim odredbama Ugovora o Evropskoj uniji navedeno je da

37 Predmet C-377/98, *The Netherlands v. European Parliament and Council* (2001) ECR I-07079.

38 Videti D. Bethlehem, *op. cit.*, str. 194-195.

se Unija zasniva na vladavini prava.³⁹ Pojam vladavina prava, sasvim izvesno, upućuje i na poštovanje pravila međunarodnog prava. Nešto konkretnije odredbe o ovom pitanju sadržane su u članu 11. istog ugovora. Odredbama ovog člana je predviđeno da Unija utvrđuje i sprovodi zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku čiji ciljevi obuhvataju, između ostalog, zaštitu zajedničkih vrednosti, osnovnih interesa, nezavisnosti i integriteta Unije u skladu sa načelima Povelje Ujedinjenih nacija, kao i održavanje mira i jačanje međunarodne bezbednosti, u skladu sa načelima Povelje Ujedinjenih nacija, kao i načelima Završnog akta iz Helsinkija i ciljevima Pariske povelje, uključujući one u pogledu spoljnih granica. Pomenute ciljeve Unija ostvaruje:

- Utvrđivanjem načela i opštih smernica za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, kao i odlučivanjem o zajedničkoj strategiji u oblastima u kojima države članice imaju važne zajedničke interese.⁴⁰
- Usvajanjem zajedničkih poduhvata i zajedničkih stavova.⁴¹ Zajednički poduhvati obavezuju države članice u pogledu zauzimanja njihovih stavova i u njihovom delovanju.⁴² Zajednički stavovi predstavljaju stavove Unije koji se odnose na neko specifično pitanje geografskog ili tematskog karaktera. Države članice se staraju o usklađenosti svojih nacionalnih politika sa zajedničkim stavovima.⁴³
- Jačanjem sistematske saradnje između država članica u vođenju politike.

Iz citiranih odredbi Ugovora proizilazi da odluke koje Unija donosi u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike predstavljaju instrument za postizanje ciljeva Unije u toj oblasti, među kojima su navedeni poštovanje Povelje UN, Završnog akta iz Helsinkija i Pariske povelje. Dakle, Ugovor izričito ne propisuje obavezu poštovanja pomenutih međunarodnih akata u sprovođenju zajedničke i bezbednosne politike. Stoga se postavlja pitanje da li se države članice, organi Unije ili pojedinci mogu u okviru pravnog sistema Unije pozivati na te akte u cilju osporavanja zakonitosti odluka donetih u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne

39 Član 6. Ugovora o Evropskoj uniji.

40 Ove akte donosi Evropski Savet u skladu sa članom 13. Ugovora o Evropskoj uniji. Odluke Evropskog saveta pravno obavezuju i sprovode se kroz jedinstveni institucionalni okvir.

41 Savet donosi odluke o zajedničkim poduhvatima i usvaja zajedničke stavove.

42 Član 14. stav. 3. Ugovora o Evropskoj uniji.

43 Član 15. Ugovora o Evropskoj uniji.

politike za koje smatraju da su suprotni odredbama međunarodnog prava. Odgovor na ovo pitanje dat je u članu 46. Ugovora o Evropskoj uniji koji isključuje nadležnost Suda pravde u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Prema tome, odluke donete u toj oblasti ne mogu biti predmet kontrole Suda pravde zbog njihove eventualne kolizije sa međunarodnim aktima navedenim u članu 11. Ugovora o Evropskoj uniji. Međutim, okolnost da odluke koje se donose u oblastima međuvladine saradnje ostaju u domenu međunarodnog prava ostavlja mogućnost da one budu predmet sudskog preispitivanja u okviru nacionalnih pravnih sistema država članica. Naime, zamislivo je da pojedine odluke Unije budu sporne sa stanovišta drugih pravila međunarodnog prava koje obavezuju državu članicu. Takva kolizija mogla bi da ima ozbiljne posledice i izloži državu članicu međunarodnopravnoj odgovornosti zbog povrede svojih obaveza na osnovu međunarodnog prava.⁴⁴ U tom slučaju, situaciji ovo pitanje bi moralo biti razrešeno u okviru pravnog sistema država članica. Ishod spora bi zavisio od ustavnopravnih normi države članice o odnosu nacionalnog i međunarodnog prava, kao i od statusa koje te norme predviđaju za pojedine izvore međunarodnog prava. S tim u vezi mogu se pojaviti problemi vezani za određivanje nadležnosti različitih državnih organa za rešavanje ovog pitanja. Sudovi su prilično rezervisani u uspostavljanju svoje nadležnosti u pitanjima koja spadaju u politički veoma osetljivu oblast međunarodnih odnosa pazeći da svojom intervencijom ne ograniče slobodu akcije izvršnih i zakonodavnih organa. U svakom slučaju pravno dejstvo odluke nacionalnog organa bilo bi ograničeno samo na tu državu članicu i ne bi uticalo na važenje spornog pravnog akta u okviru pravnog sistema Unije.

Postoji jedno pitanje kod koga instrumenti zajedničke spoljne i bezbednosne politike Unije i pravni akti Evropske zajednice dolaze u neposredan kontakt. Radi se o ekonomskim sankcijama koje Evropska zajednica preduzima protiv trećih država. Član 301. Ugovora o osnivanju EZ predviđa da ako zajednički stav ili zajednički poduhvat, usvojeni na osnovu odredbi Ugovora o Evropskoj uniji o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj

44 Član 23. Ugovora o Evropskoj uniji pruža mogućnost državama članicama da se izuzmu od primene odluka donetih u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike. U skladu sa ovim članom Ugovora, odluke iz ove oblasti Savet, po pravilu, donosi jednoglasno. Država članica može da se uzdrži od glasanja, kao i da uz to priključi zvaničnu deklaraciju, u kom slučaju ona nije obavezna da primeni odluku, ali prihvata da odluka obaveže Uniju. U duhu uzajamne solidarnosti, država članica će se uzdržati od bilo kakve aktivnosti koja bi mogla da bude suprotna ili da sprečava poduhvat Unije zasnovan na toj odluci, dok druge države poštuju takav stav.

politici, predviđaju prekid ili smanjenje, u potpunosti ili delimično, ekonomskih odnosa, sa jednom ili više trećih zemalja, Savet donosi neophodne hitne mere. O ovim merama Savet odlučuje kvalifikovanim većinom, na predlog Komisije. I ovde treba naglasiti da ne postoji automatizam između zajedničkih stavova i poduhvata usvojenih u okviru zajedničke politike Unije i odluka Saveta. Proces donošenja odluka u okviru Evropskih zajednica je potpuno autonoman. Komisija, kao predlagač, i Savet, koji je ovlašćen za donošenje odluke, samostalno procenjuju koje mere su neophodne. Mere koje se donose na osnovu člana 301. nisu ograničene samo na prekid ili smanjenje trgovinskih odnosa, već mogu obuhvatiti i restrikcije vezane za kretanje kapitala i plaćanje. Član 301. Ugovora o osnivanju EZ ne ograničava slobodu akcije koju Zajednica ima na osnovu člana 133. Ugovora o osnivanju EZ u pogledu uvođenja sankcija u okviru zajedničke trgovinske politike.⁴⁵ Kada Evropska zajednica usvoji odluku o prekidu ili smanjenju ekonomskih veza sa trećom državom u skladu sa zajedničkim stavom ili zajedničkim poduhvatom, ta odluka može biti predmet kontrole zakonitosti u postupku iz člana 230. Ugovora o osnivanju EZ. U tom postupku mogu biti isticali svi razlozi za poništaj uključujući i taj da je sporna odluka u suprotnosti sa pravilima međunarodnog prava koja obavezuju Zajednicu. Eventualna presuda Suda pravde kojom se poništava sporna odluka bila bi ograničena samo na pravni poredak Evropskih zajednica i ne bi uticala na važenje zajedničkog poduhvata ili stava koji je poslužio kao razlog za njeno donošenje. Međutim, u tom slučaju ni taj zajednički stav ili poduhvat ne bi imao praktično značaj s obzirom da prekid ili smanjenje trgovinskih odnosa spada u isključivu nadležnost Evropske zajednice.⁴⁶

Nešto drugačija je situacija sa odlukama koje se donose u oblasti policijske i sudske saradnje u krivičnim stvarima. Kontrola Suda pravde nad tim aktima je ograničena uslovima iz člana 35. Ugovora o Evropskoj uniji. Naime, članom 35. stav 6. Ugovora predviđena je nadležnost Suda

45 D. McGoldrick, *European Union Law and International Law: The Interface for the New Millennium*, edited by I. Cameron, A. Simoni, Uppsala, 1998, str. 159.

46 Presuda Suda pravde u predmetu *Centro-Com* pruža osnov za takvu tezu. U toj presudi Sud pravde navodi da ovlašćenja koja imaju države članice u okviru zajedničke spoljne i bezbednosne politike moraju biti korišćena u skladu sa pravom Evropske zajednice i posebno članom 113. (sada 133.) Ugovora o osnivanju EZ. Nacionalne mere čije je dejstvo zabrana ili ograničenje izvoza određenih proizvoda ne mogu biti preduzimane izvan okvira zajedničke trgovinske politike sa obrazloženjem da se njima postižu ciljevi zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Predmet C-124/95, *Centro-Com* (1997) ECR I-81.

pravde za sporove o zakonitosti okvirnih odluka i odluka donetih u okviru ovog segmenta međuvladine saradnje. Tužbu mogu podneti države članice ili Komisija zbog povrede Ugovora o Evropskoj uniji ili bilo kog drugog propisa koji se odnosi na njegovu primenu, zloupotrebu ovlašćenja, nenadležnosti ili bitnih pravila postupka. Pravila međunarodnog prava nisu predviđena kao osnov za proglašenje nezakonitosti odluka organa Unije. Međutim, kao što je već pomenuto, Sud pravde smatra pravila međunarodnog prava sastavnim delom propisa koji se odnose na primenu Ugovora. To znači da će Sud pravde, ukoliko utvrdi da je odgovarajuća odluka organa Unije suprotna pravilima međunarodnog prava, tu odluku proglasiti nezakonitom.

ZAKLJUČAK

Složena i slojevita struktura Evropske unije odražava se na različit status i dejstvo pravila međunarodnog prava u okviru tri stuba Unije. Evropske zajednice su tokom svog postojanja izgradile sopstveni pravni poredak sa izrazitim nadnacionalnim karakteristikama, ali su zadržale bliske veze sa međunarodnim pravom iz koga vode poreklo. Mada ugovori o osnivanju Evropskih zajednica izričito ne predviđaju takvu obavezu, organi Zajednica su dužni da prilikom vršenja svojih ovlašćenja poštuju pravila međunarodnog prava. Pravni akt organa Evropskih zajednica koji je u suprotnosti sa pravilima međunarodnog prava može biti poništen od strane Suda pravde. Načelo vladavine prava i sudske kontrole podrazumevaju da ugovori o osnivanju Evropskih zajednica predviđaju potpun sistem pravnih lekova i postupaka koncipiranih da omoguće Sudu pravde da vrši kontrolu zakonitosti svih mera usvojenih od strane organa Evropskih zajednica.⁴⁷ Odluke Saveta bezbednosti UN formalnopravno ne obavezuju Evropske zajednice, ali zato obavezuju njene države članice. Kako bi pomirila obaveze koje države članice imaju na osnovu Povelje UN i osnivačkih ugovora, Evropske zajednice su pronašle mehanizam za sprovođenje odluka Saveta bezbednosti UN o uvođenju ekonomskih sankcija prema trećim državama. U takvim slučajevima posebno se vodilo računa da državama članicama bude omogućeno da ispune svoje obaveze na osnovu Povelje UN, kao i da se obezbedi jedinstvo u vođenju zajedničke trgovinske politike.

47 Predmet 294/83, *Parti Ecologiste 'Les Verts' v. European Parliament* (1986) ECR 1339.

Drugačija priroda prava koje se stvara u preostala dva stuba Unije, kao i ograničena nadležnost Suda pravde, ima za posledicu samo načelnu vezanost organa Unije pravilima međunarodnog prava u sprovođenju zajedničke spoljne i bezbednosne politike i policijske i sudske saradnje u krivičnim stvarima. To se posebno odnosi na oblast zajedničke spoljne i bezbednosne politike koja je u potpunosti izuzeta iz nadležnosti Suda pravde. Međutim, takvo stanje stvari ne izuzima države članice od njihove međunarodne odgovornosti zbog eventualno protivpravnih akata koji su preduzeti na nivou Unije. U krajnjoj instanci moguća kolizija između akata Unije i pravila međunarodnog prava koja obavezuju dotičnu državu članicu bila bi razrešena u okviru pravosudnog sistema te države. Nepostojanje sudske kontrole, na nivou Unije, akata donetih u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike ima dve važne konsekvence: sa jedne strane daje Uniji veću slobodu akcije u međunarodnim odnosima srazmerno njenom političkom i ekonomskom uticaju, ali sa druge strane ulogu konačnog arbitra o međunarodnopravnim okvirima te akcije prepušta državama članicama.

Vladimir Medović, PhD,
Attorney of law, Novi Sad

International Law as a Source of the European Union Law

This paper deals with European Union structure which is very complex and has implications on the position and effects of the international law rules within the scope of three European Union columns. European Union is a specific entity, unique in the international law. European Communities derive from the international law. They were established by the international treaties negotiated in accordance to the international law rules. Nevertheless, during their existence, the European Communities built their own legal system which is independent from the international law. In contrast to the European Communities, which built uniform legal system with supranational characteristics, the other two European Union columns: Common Foreign and Security Policy and Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters, are still limited to the intergovernmental cooperation.

Key words: European Communities, international law, three columns, European Union