

ЗАКОНОДАВСТВО

UDK: 339.92(4-672EU:497.11)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 51, стр. 34–53

Изворни научни рад

проф. др Драгољуб ТОДИЋ<sup>1</sup>

## МЕЂУНАРОДНИ УГОВОРИ, УСЛОВИ ЗА ЧЛАНСТВО У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И РЕПУБЛИКА СРБИЈА

### ABSTRACT

The paper discusses the question of the place and the role of international treaties in the European Union (EU) from the standpoint of the criteria for the membership in this international organization. This suggests the need to review several issues such as: the question of the relationship between international law and EU law, the issue of places of the international treaties in the EU legal system as part of the *acquis communautaire*, the question of the relationship between EU law and national legal systems of the Member States or countries in the process of accession to the EU, etc. It is given an overview of the number of international treaties in some of the EU regulations groups. The paper points to the question of the place and role of the international treaties in the legal system of Republic of Serbia (RS), as well as to some weaknesses in the ratification procedures of the international treaties in the context of the compliance procedures of national legislation with the EU legislation. It is given an overview of EU membership, RS and regional states in certain international treaties concluded within the Council of Europe, followed

<sup>1</sup> Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: d.todic@diplomacy.bg.ac.rs. Рад представља део научног пројекта Института за међународну политику и привреду: „Србија у савременим међународним односима – стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, финансираног од стране Министарства, просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029).

by international treaties on human rights and other more important international agreements for which the depositary is the UN Secretary General, as well as in the international agreements in the field of the environment. In the case of the membership in these international treaties the thesis is discussed that between membership in international treaties and membership in the EU there is a high level of concurrency, i.e. that membership in international treaties presents also a fulfillment of the conditions for membership in the EU, regardless of the formal status of the individual states in relation to this organization.

*Key words:* International treaties, EU law, the European Union, the requirements for membership, the Republic of Serbia, ratification of international treaties.

## 1) УСЛОВИ ЗА ЧЛАНСТВО У ЕУ

Вероватно би се могло навести више аргумената у прилог тези да међународни уговори представљају средишњи елемент архитектуре правног система ЕУ, као међународне организације (и/или конфедерално-федералне државе). Лако је уочљиво да се у средишту правног система организације налазе међународни уговори на основу којих је организација формирана, односно касније, трансформисана, као и читав систем уговора којима су организација и/или државе чланице повезане са другим субјектима међународног права. У таквој ситуацији је јасно да без обезбеђивања услова за функционисање односа заснованих на међународним уговорима није могуће остваривање циљева овог правног, политичког и економског система. Због тога се и за државе кандидате за пријем у чланство ЕУ, односно оне које су у фази преговора о чланству у овој организацији, једно од основних практичних питања које проистиче из услова за чланство, везује управо за међународне уговоре. Чланство у међународним уговорима се на различите начине појављује као један од услова за чланство у организацији. Најпре, кроз обавезе које проистичу из оснивачких уговора у делу који се односи на циљеве организације и вредности на којима је заснована, а потом и у осталим деловима Уговора о ЕУ (УЕУ), односно Уговора о функционисању ЕУ (УФЕУ) који се односе на конкретнија права и обавезе. У неким другим случајевима поједини услови за чланство појављују се као контекст који би требало имати у виду при тумачењу појединих права и обавеза које проистичу из чланства у овој организацији. На тај начин се о међународним уговорима расправља и када се говори о условима за приступање ЕУ где се, обично и најпре, указује на значај тзв. Копенхашких критеријума (1993), односно мадридског заседања Европског савета (1995).<sup>2</sup> Од три групе услова,

---

<sup>2</sup> Интернет: [ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_en.htm) (9.1.2014).  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/accession\\_criteria\\_copenhagen\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/accession_criteria_copenhagen_en.htm)

у први се односи на стабилност институција које треба да гарантују демократију, владавину права, људска права и заштиту мањина и он се означава као „политички“. Други се тиче функционисања тржишне привреде и капацитета да се земља кандидат укључи у конкуренцију и тржиште ЕУ („економски“), а трећим се тражи од државе кандидата способност да преузме и ефективно спроводи обавезе из чланства, укључујући и приврженост политичкој, економској и монетарној унији. Истовремено, од ЕУ се очекује да буде способна да интегрише нове чланице. За државе западног Балкана део услова је дефинисан у оквиру процеса „Стабилизације и придруживања“ и односи се на регионалну сарадњу и добросуседске односе.<sup>3</sup> Иначе, према одредбама члана 49. УЕУ „свака европска држава која поштује вредности из члана 2. и која се труди да их унапређује, може поднети захтев за чланство у ЕУ.“<sup>4</sup> Овде, најпре, остављамо по страни могуће дилеме у вези са тумачењем појма „европска држава“, а посебно критеријума за дефинисање шта све улази у овај појам (географски, политички, културни, религијски, итд), као и могућих домета примене неког од њих и/или свих њих заједно. Подсећамо, члан 2. се односи на основне вредности на којима је заснована ЕУ као организација и гласи: „Унија је заснована на вредностима поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, владавине права и поштовања људских права, укључујући и права припадника мањина. Те вредности су заједничке државама чланицама, у друштву у којему превладавају плурализам, недискриминација, толеранција, правда, солидарност и равноправност жена и мушкараца.“ Будући да се услови пријема „утврђују ... споразумом између држава чланица и државе која је поднела захтев,“ то

---

(9.1.2013). Za šire o ovim kriterijumima videti: 20 Years that Changed Europe; the Copenhagen Criteria and the enlargement of the European Union Copenhagen 14 May 2013, Conference report, Интернет: [http://um.dk/da/~media/UM/Danish-site/Documents/Politik-og-diplomati/Nyheder-og-publikationer/20%20Years%20that%20Changed%20Europe\\_UM.pdf](http://um.dk/da/~media/UM/Danish-site/Documents/Politik-og-diplomati/Nyheder-og-publikationer/20%20Years%20that%20Changed%20Europe_UM.pdf). (9.1.2014).

<sup>3</sup> Овај део текста је, уз извесне измене, преузет из Драгољуб Тодић, Владимир Грбић, Мирослав Антевић, *Придруживање Европској унији и одрживи развој*, Београд, Институт за међународну политику и привреду, 2014, стр. 55.

<sup>4</sup> *OJ C 83*, 30.3.2010, pp. 13-46. О том захтеву обавештава се Европски парламенти и национални парламенти. Држава која подноси захтев, захтев упућује Савету, који одлучује једногласно након саветовања са Комисијом и уз претходни пристанак Европског парламента, који одлучује већином својих чланова. Узимају се у обзир услови прихватљивости које је усагласио Европски савет. Услови пријема у чланство и прилагођавање Уговорима на којима је заснована Унија који су потребни ради пријема, утврђују се споразумом између држава чланица и државе која је поднела захтев. Тај споразум се подноси на ратификацију свим државама уговорницама у складу са њиховим уставним прописима (члан 49. Став 2).

свака држава појединачно има извесне могућности да дефинише своју позицију у односу на нека питања која се тичу чланства у ЕУ и обавезе које из тога произилазе. Споразуми о приступању ЕУ, који су до сада закључивани, показују различита решења у погледу „услова и времена потребног за прилагођавање државе кандидата, спровођење и поштовање свих важећих прописа ЕУ“. Очекује се да држава кандидат постигне договор о свим прописима ЕУ из 35 различитих области (поглавља), затим о финансијским аранжманима (нпр. у вези са доприносом ЕУ буџету), као и прелазним условима. Претпоставља се да је држава кандидат способна да усвоји прописе ЕУ из 35 различитих области и није предмет преговора питање како и када ће то урадити.

## II) МЕЂУНАРОДНО ПРАВО И ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Имајући у виду претходне опште напомене о условима за чланство у ЕУ, разматрање питања места које међународни уговори имају у праву ЕУ може имати неколико различитих димензија. Претходно становиште одређено је чињеницом да су оснивачки уговори најзначајнији примарни извор права ЕУ, као и да овој категорији припадају и општа правна начела. Међутим, ако се уђе у расправу о монистичком и/или дуалистичком карактеру односа између права ЕУ и међународног права, могу бити отворена различита шира концепцијска питања. Обично се као аргумент у прилог тези о монистичком карактеру односа између права ЕУ и међународног права узима одредба става 2. члана 216. УФЕУ у којој је записано да су „споразуми које закључи Унија обавезујући за институције Уније и за нене државе чланице.“<sup>5</sup> При том се, у ставу 1. истог члана наводи, да Унија може закључити споразум с једном или

---

<sup>5</sup> Овде се не улази у посебну расправу о опортуности коришћења монистичко/дуалистичке матрице у објашњавању односа између међународног и унутрашњег права. На промењене околности (у односу на време настанка ових теорија) и потребу примене других теоријских модела указује и Wessel, позивајући се на Nijmana i Nollkaempers, Von Bogdanyja i Krischa. Ramses A. Wessel, *Reconsidering the Relationship between International and EU Law: Towards a Content-Based Approach?*, in Enzo Cannizzaro, Paolo Palchetti and Ramses A. Wessel (Eds), *International Law as Law of the European Union*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, p. 1-3. Интернет: <http://www.utwente.nl/mb/pa/research/wessel/wessel74.pdf> (16.9.2014). На потребу обазривости у овој расправи указује и Медовић, констатујући да „се у овом тренутку тај однос (мисли се на однос између међународног и комунитарног права, нап. аут) најбоље може описати као константна интеракција између ова два правна система, при чему начин рецепције правила међународног права у комунитарно право представља само мали елемент тог процеса.“ Владимир Медовић, „Међународно право као извор права Европске уније“, *Страни правни живот*, бр. 2/2008, стр. 39.

више трећих држава или међународних организација у следећим ситуацијама: “ако тако предвиђају Уговори, ако је закључивање споразума потребно ради постизања неког од циљева из Уговора, у оквиру политика Уније, или ако је то предвиђено неким правно обавезујућим актом Уније или би могло утицати на заједничка правила или променити њихово подручје примене.”<sup>6</sup> Наравно, за разумевање домета овакве формулације требало би имати у виду укупну надлежност организације каква је ЕУ, а посебно питање поделе надлежности између организације и држава чланица. Најчешће се основно разликовање прави између тзв. подељене и искључиве надлежности, иако не би требало губити из вида извесна преклапања надлежности и нека специфична решења. За ову анализу је, вероватно, најзначајније то што искључива надлежности обухвата и закључивање, под одређеним условима, међународних споразума, поред послова који се односе на царинску унију, правила унутрашњег тржишта, монетарну политику (за државе чланице чија је валута евро), очување морских биолошких ресурса (у оквиру заједничке политике у области рибарства) и заједничку трговинску политику (члан 2. УФЕУ). Ипак, за највећи број питања надлежност ЕУ је „подељена“ између организације и држава чланица и обухвата унутрашње тржиште, социјалну политику, економску, социјалну и територијалну кохезију, пољопривреду и рибарство, животну средину, заштиту потрошача, транспорт, трансевропске, мреже, енергетику, слободу, сигурност и правду, јавно здравље, као и, под одређеним условима, активности у области истраживања, технолошког развоја и свемира, односно развојне сарадње и хуманитарне помоћи (члан 4. УФЕУ). Надлежност за подршку, координацију и допуну активности држава чланица предвиђена је за питања која се односе на заштиту и унапређење људског здравља, индустрију, културу, туризам, образовање, омладину, спорт, цивилну заштиту и управну сарадњу (члан 6. УФЕУ). Специфична врста надлежности прописана је чланом 5. УФЕУ и она се односи на мере координације политика у области економске политике, запошљавања и социјалне политике. Питање надлежности у области међународних односа је посебно питање.<sup>7</sup> У складу са одредбама члана 24. УЕУ „надлежност Уније у области заједничке спољне и безбедносне политике обухвата све области

<sup>6</sup> Поступак закључивања споразума и вођења преговора регулисан је одредбама члана 218. и 219. Уговора.

<sup>7</sup> Ramses A. Wessel, *The European Union as a Party to International Agreements: Shared Competences, Mixed Responsibilities*, in A. Dashwood and M. Maresceau (eds.), *Law and Practice of EU External Relations - Salient Features of a Changing Landscape* (Cambridge: Cambridge University Press 2008), 145-180. Интернет: <http://www.utwente.nl/mb/pa/research/wessel/wessel14.pdf> (4.2.2015).

спољне политике и сва питања која се односе на безбедност Уније, укључујући и, постепено, уобличавање заједничке одбрамбене политике. На заједничку спољну и безбедносну политику примењују се посебна правила и поступци.“ У складу са одредбама члана 220. УФЕУ, Унија у одговарајућим облицима сарађује с органима Уједињених нација и њиховим специјализованим агенцијама, Саветом Европе, Организацијом за безбедност и сарадњу у Европи и Организацијом за економску сарадњу и развој.<sup>8</sup> Такође, Унија одржава одговарајуће односе и с другим међународним организацијама.<sup>9</sup> Чланство у појединим међународним организацијама значајним делом је повезано са карактером надлежности коју ЕУ има у појединим областима.<sup>10</sup> Поред одредбе члана 3. став 2 која се односи на закључивање међународних споразума, требало би имати у виду да, је чланом 37. УЕУ предвиђено да Унија може закључивати споразуме са једном или више држава или међународних организација у областима уређеним поглављем 2 (мисли се на „Посебне одредбе о заједничкој спољној и безбедносној политици“). Може бити интересантно да је чланом 351. Уговора предвиђено да „одредбе Уговора не утичу на права и обавезе које произилазе из споразума закључених пре 1. јануара 1958. године или, за државе чланице које тек требају да приступе, који су закључени између једне или више држава чланица с једне стране и једне или више трећих држава, с друге стране (ст. 1). При том су државе у обавези да воде рачуна о чињеници “да су предности које свака држава чланица остварује на основу Уговора саставни део оснивања Уније, те су стога неодвојиво повезане са стварањем заједничких институција, давањем овлашћења тим институцијама и пружањем истих предности свим другим државама чланицама.“<sup>11</sup> Значај питања односа између међународног права и права ЕУ превазилази обична теоријска разматрања

---

<sup>8</sup> Klabbers расправу о односима између међународног права и права ЕУ везује за почетке заједничке спољне трговинске политике, преко амбиција ЕУ у погледу спољне политике и активности у вези са миграцијама. Jan Klabbers, *The EU and international law*, Интернет: [http://ivr-enc.info/index.php?title=The\\_EU\\_and\\_International\\_Law](http://ivr-enc.info/index.php?title=The_EU_and_International_Law) (4.9.2014).

<sup>9</sup> Високи представник Уније за спољне послове и безбедносну политику и Комисија су задужени за спровођење овога члана.

<sup>10</sup> Jan Wouters, Jed Odermatt, Thomas Ramopoulos, *The EU in the world of international organizations: diplomatic aspirations, legal hardless and political realities*, Working Paper No. 121, Ku Leuven, September 2013, p. 2. etc.

<sup>11</sup> Ако ти споразуми нису у складу са Уговорима, државе чланице или државе о којима је реч предузимају све одговарајуће мере ради отклањања утврђених неусклађености. У ту сврху, државе чланице, по потреби, помажу једна другој и, ако је прикладно, заузимају заједнички став.

импликација прихватања монистичке или дуалистичке концепције и може имати различите практичне последице. У оквиру принципа који одређују односе између међународног права и права ЕУ Martines разматра два основна питања: питање примата међународног права над секундарним прописима ЕУ и правним поретцима држава чланица и питање начина увођења међународног права у домаће правне системе и ЕУ правни систем, односно ефекте међународно-правних правила када постану део домаћег правног поретка.<sup>12</sup> Wessel посебно разматра четири повезане групе питања: повезаност сложености правног поретка ЕУ услед улоге држава чланица у овом поредку, да ли постојање међународних норми значи да се на њих пред судом могу позвати појединци, односно да ли би ове норме биле у вишем хијерархијском положају у случају сукоба са унутрашњим или нормама ЕУ, питање специфичног положаја појединих норми (Светска трговинска организација, Конвенција о праву мора, резолуције Савета Безбедности УН), однос између појединих норми УЕУ и УФЕУ у делу који се односи на статус међународног права у вези са Заједничком спољном и безбедносном политиком Уније, односно Заједничком безбедносном и одбрамбеном политиком.<sup>13</sup> У ширем смислу речи, међународно-правне основе права ЕУ и специфичности правног поретка Уније наглашавају се на различите начине како од стране Суда правде тако и од стране теоретичара. Moorhead, указујући на *sui generis* карактер правног поретка Уније, заснован на специфичностима институционалне структуре у односима како према међународном тако и према локалним поретцима, наводи пример пресуде Суда у случају *Van Gend en Loos* у којој се о Унији говори као о „новој врсти међународно-правног поретка“.<sup>14</sup> Klabbers однос између међународног права и права ЕУ разматра у оквиру два питања: да ли међународно право допушта деловање ЕУ и какав је утицај међународног права на правни поредак ЕУ.<sup>15</sup> Карактер осталих

<sup>12</sup> Francesca, Martines, Direct Effect of International Agreements of the European Union, *The European Journal of International Law*, Vol. 25 no. 1/2014, 129–147. Аутор у фусноти бр. 2. наводи шири списак референци у којима се разматра питање односа између међународног права, унутрашњег права и права ЕУ.

<sup>13</sup> Ramses A. Wessel, Reconsidering the Relationship between International and EU Law: Towards a Content-Based Approach?, *op. cit.*, p. 3-7.

<sup>14</sup> Аутор овоме додаје и ставове појединих судова држава чланица. Timothy Moorhead, European law as international law, *European Journal of Legal Studies*, Volume 5, Issue 1 (Spring/Summer 2012), p. 106.

<sup>15</sup> Jan Klabbers, *op. cit.* У оквиру првог питања аутор посебно разматра питање субјективитета ЕУ, односно њених капацитета да делује на међународном плану, као и питање оквира овлашћења ЕУ. За пресек стања чланства ЕУ у међународним организацијама и нека

извора права ЕУ представља општу околност која утиче на разумевање места и улоге међународних уговора. За међународне споразуме које закључи Европска заједница са трећим државама или међународним организацијама сматра се да су испод примарног права, а изнад секундарног права.<sup>16</sup> Borchardt међународне уговоре означава као трећи извор права Уније (поред примарних и секундарних извора), који је повезан с улогом Европске уније на међународној сцени. ЕУ стога закључује уговоре у смислу међународног права са земљама нечланицама („треће земље“) као и са другим међународним организацијама. Ови уговори за свој предмет регулисања имају различита питања: од оних којима се регулишу широка питања трговинске сарадње или питања која се односе на индустријску, техничку и друштвену сарадњу, до уговора о трговини одређеним производима. Аутор, при том, указује на три врсте међународних уговора између ЕУ и држава не чланица, који заслужују посебну пажњу. У оквиру прве групе - уговори о придруживању аутор разликује три подгрупе: уговори којима се одржавају посебне везе између неких држава чланица и држава које нису чланице, уговори којима се припрема придруживање појединих држава да постану чланице Уније, или се установљава царинска унија, и уговор о европском економском простору (Исланд, Лихтенштајн, Норвешка). Друга група уговора су уговори о сарадњи (са државама из региона Магреба, затим са Израелом, Египтом, Јорданом, Либаном, Сиријом). У оквиру треће групе говори се о трговинским споразумима са државама не чланицама међу којима посебан значај имају Споразум о оснивању Светске трговинске организације и мултилатерални споразуми који проистичу из овог споразума (Општи споразум о тарифама и трговини, Кодекс који се односи на антидапинг и субвенције, Споразум о трговинским апсектима права интелектуалне својине, Споразум о правилима и процедурама решавања спорова).<sup>17</sup>

### Међународни уговори и *acquis communautaire*

Ако се пође од чињенице да критеријуми за пријем у чланство ЕУ обухватају и услов који се односи на усвајање *Acquis Communautaire*, као и примену путем

---

отворена правна питања видети код: Frank Hoffmeister, “Outsider or Frontrunner? Recent developments under international and European law on the status of the European union in international organizations and treaty bodies”, *Common Market Law Review*, Vol. 44/2007, pp. 41–68.

<sup>16</sup> Sona Košičiarova, *EC Environmental Law*, Plzen: Aleš Čenek, 2009, p. 23.

<sup>17</sup> Klaus-Dieter Borchardt, *The ABC of European Union law*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010, pp. 82–87.



делотворних административних и правосудних структура, онда би се могло говорити чланству у међународним уговорима и њиховом спровођењу као једном од суштинских услова за чланство.<sup>18</sup> Утврђивање листе међународних уговора у којима се чланство држава кандидата очекује подразумева анализу свих група прописа који морају бити усклађени са прописима ЕУ пре ступања у чланство будући да се чланство у међународним уговорима појављује као услов за чланство у ЕУ у различитим преговарачким поглављима.<sup>19</sup> Дакле, међународни уговори су део *acquis communautaire* у различитим поглављима у оквиру којих се воде преговори о чланству.<sup>20</sup> Према методологији саме организације споразуми на снази су саставни део 19 од укупно 20 група прописа.<sup>21</sup> Укупно 2118 аката (убедљиво највећи број) се налази у групи која је означена као „спољни односи“. У овој групи далеко највећи број споразума припада групи билатералних споразума са државама не чланицама (1825), затим следи 314 мултилатералних споразума у оквиру чега су најбројнији они закључени у контексту Општег споразума о тарифама и трговини (ГАТТ) (укупно 121 уговор). У оквиру споразума који се односе на државе не чланице највећи број припада споразумима који су закључени са европским државама (1236) и то са највећим бројем споразума који су закључени са државама чланицама Европске асоцијације слободне трговине – ЕФТА (605) и државама у транзицији (360). Према броју споразума који су на снази следе групе: царинска унија и слободно кретање роба (192), са најбројнијом групом споразума који се односе на специфична царинска правила, односно слободно кретање робе (131), затим у пољопривреда (137) где се највећи број споразума односи на државе не чланице (97). У групи „животна средина, потрошачи и заштита здравља“ на снази је укупно 128 међународних споразума. Од овог броја 109 споразума се односе на област животна средина, затим следи „заштита

<sup>18</sup> Означавајући односе између међународног и комунитарног права вишедимензионалним Azoulai закључује да “комунитарно право дугује међународном праву значајан део свога *acquis*, укључујући своје порекло.“ Loic Azoulai, “The Acquis of the European Union and International organizations”, *European Law Journal*, Vol. 11, No. 2, March 2005, pp. 196–231.

<sup>19</sup> Питање места међународних уговора као услова за чланство, у појединим преговарачким поглављима, заслужује знатно детаљнију анализу која превазилази оквири овог рада. Подела на групе прописа на које се указује даље у тексту једним делом кореспондира са поделом на преговарачка поглавља.

<sup>20</sup> Европска унија је, на дан 9. фебруара 2015. године била чланица 255 мултилатералних уговора и 814 билатералних (укључујући амандмане и протоколе уз поједине међународне уговора). <http://ec.europa.eu/world/agreements/searchByType.do?id=2>. (9.2.2015).

<sup>21</sup> Интернет:[http://eur-lex.europa.eu/browse/directories/inter-agree.html?root\\_default=CC\\_1\\_CODED%3D15,CC\\_2\\_CODED%3D1510](http://eur-lex.europa.eu/browse/directories/inter-agree.html?root_default=CC_1_CODED%3D15,CC_2_CODED%3D1510). (3.11.2014).

здравља“ (14) и заштита животиња (6). У оквиру споразума који се односе на животну средину 73 је означено да припада групи „међународна сарадња“, а 38 за свој предмет регулисања има различита питања повезана са „загађењем“. Затим, према бројности долазе споразуми закључени у следећим областима: рибарство (121), заједничка спољна и безбедносна политика (114), слобода, безбедност и правда (86), транспортна политика (76), енергетика (46), наука, информисање, образовање и култура (34), индустријска политика и унутрашње тржиште (24), економска и монетарна политика и слободно кретање капитала (12), општа, финансијска и институционална питања (11), привредна друштва (7), порези (6), слобода пружања услуга (5), политика конкуренције (4), слобода кретања радника и социјална политика (3) и слобода кретања људи (1). Према овој класификацији ни један споразум не припада групи прописа која се односи на „регионалну политику и координацију структурним инструментима.“

### III) МЕЂУНАРОДНИ УГОВОРИ И ЧЛАНСТВО РС

Слично као и у случају анализе на општем нивоу, разматрање питања места које међународни уговори имају као елемент услова за чланство РС у ЕУ може имати неколико димензије. Прва, која представља неку врсту практичног односа према питању међународних уговора, повезана је са одговором на питање у којим међународним уговорима РС треба да буде чланица ради остваривања предуслова за чланство у ЕУ. У овом смислу би вероватно анализа комплетног законодавства ЕУ, где се ЕУ појављује као чланица у међународним уговорима понудила елементе за одговор на постављено питање. Један аспект овог питања може се сагледати (макар на иницијалном нивоу) и кроз списак међународних уговора који се појављују у досадашњим извештајима Европске комисије о напретку Србије као предмет процене начина спровођења од стране надлежних органа у РС. Тако, нпр. у последњем извештају Европске комисије спомињу се, на различите начине, следећи уговори: Споразум о стабилизацији и придруживању између Србије и ЕУ (ступио је на снагу септембра 2013. године), Споразум о реадмисији између Европске уније и Србије (на снази од јануара 2008. године), Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Истанбулска конвенција Савета Европе о борби против насиља над женама, Конвенција Међународне организације рада о најгорим облицима дечјег рада (бр. 182), Европска повеља о људским правима, Оквирна конвенција о националним мањинама, Конвенција о екстрадицији Савета Европе, Хашка конвенција о заштити деце и сарадњи у области међународног усвајања, Конвенција о међународној трговини угроженим врстама дивље фауне и флоре (ЦИТЕС), Оквирна конвенција УН о промени климе, Регионална конвенција

о пан-евро-медитеранским преференцијалним правилима о пореклу робе, Конвенција о заједничком транзиту, Женевска конвенција о сузбијању кривотворења новца, итд.<sup>22</sup> Други аспект могуће расправе о месту које међународни уговори имају као елемент услова за чланство РС у ЕУ могло би бити питање места и улоге међународних уговора у правном систему РС, имајући у виду начин и могућности за спровођење обавеза које проистичу из међународних уговора. Могућност „непосредне примене“, коју предвиђа члан 16. Устава РС, снажно потенцира значај питања начина потврђивања међународних уговора, али отвара и различите дилеме. Озбиљан „технички“ проблем у вези са „непосредном применом“ може бити повезан са тумачењем значења овог појма имајући у виду чињеницу да примена (неких) међународних уговора подразумева претходно доношење унутрашњих прописа држава које постају чланице међународног уговора.<sup>23</sup> Једно посебно подпитање, у оквиру ове групе питања, је питање утицаја чланства у међународним уговорима на националне прописе. То укључује и питање сагледавања потреба за доношењем нових прописа по основу чланства у међународним уговорима, односно измена и допуна постојећих прописа.<sup>24</sup> Треће питање које се може поставити у контексту расправе о међународним уговорима и испуњавању услова за чланство у ЕУ тиче се процедуре потврђивања (ратификације) међународних уговора у контексту дела законодавне процедуре који се односи на процес усклађивања националних прописа са прописима ЕУ. При том би требало имати у виду да припрема за потврђивање (ратификацију) међународних уговора и процедура самог потврђивања представља део законодавне процедуре прописане одговарајућим прописима у области државне управе, али се она у неким деловима разликује од процедуре припреме и усвајања других закона. Идентификовано је неколико могућих проблема у процедури припреме и усвајања закона о потврђивању међународних уговора.<sup>25</sup> Једним од таквих

<sup>22</sup> Европска комисија, Република Србија, 2014, *Извештај о напретку*, Брисел, СВД (2014) 302, привремено коначна верзија, Брисел, 8.10.2014.

<sup>23</sup> Интересантно је да Закон о закључивању и извршавању међународних уговора не спомиње ова питања, осим када говори о „техничким прописима донетим на основу међународног уговора“ (члан 24) и, индиректно, када говори о „обезбеђивању финансијских средстава потребних за извршавање међународног уговора“, као обавезном делу садржине закона о потврђивању међународног уговора (члан 12. тачка 2).

<sup>24</sup> То, наравно, обухвата и питање потреба за променама појединих одредби устава државе која приступа ЕУ, што заслужује знатно детаљнију анализу.

<sup>25</sup> За шире о могућим слабостима процеса потврђивања видети: Драгољуб Тодић. „Међународни уговори и (могуће) слабости процеса потврђивања“, *Међународна политика*, бр. 4/2013, стр. 5–19.

отворених питања би се могла сматрати чињеница да у процедури припреме закона о потврђивању међународних уговора није предвиђена обавеза предлагача прописа да изради анализу ефеката закона.<sup>26</sup> Осим што није предвиђена обавеза израде анализе ефеката отвореним се може сматрати питање процене релевантности појединих органа (чије мишљење предлагач има обавезу да прибави), са становишта „појединих питања која се уређују међународним уговором.“ Предлагач нацрта закона о потврђивању међународног уговора нема критеријуме на основу чега процењује који су то органи државне управе од који треба да затражи мишљење већ је препуштено процени предлагача који за почетне критеријуме процене узима прописану надлежност појединих органа и организација.<sup>27</sup>

Као што је већ назначено, могућности учешћа јавности у процедури припреме закона о потврђивању неког међународног уговора значајно су ограничене чињеницом да је постојећом одредбом члана 41. Пословника Владе предвиђено да је предлагач обавезан да „спроведе јавну расправу“, између осталог, и „приликом припреме закона о потврђивању међународног уговора - само ако надлежни одбор одлучи да се спроведе јавна расправа, и то на образложен предлог Министарства спољних послова или органа државне управе из чијег су делокруга питања уређена међународним уговором.“ (став 2. тачка 4).<sup>28</sup>

#### **IV) ЧЛАНСТВО ЕУ, РС И ДРЖАВА РЕГИОНА У МЕЂУНАРОДНИМ УГОВОРИМА**

Анализа чланства ЕУ, РС и држава региона у међународним уговорима показује да се чланство ЕУ, РС и држава региона преклапа у највећем броју случајева, када се ради о регионалним међународним уговорима (Табела 4. и 5). Код анализираних међународних уговора универзалног карактера, ЕУ се појављује као члан само једног дела међународних уговора (Табела 1, 2. и 3).

---

<sup>26</sup> Овде се не улази у посебну расправу о дилемама у постојећој регулативи која се односи на анализу ефеката прописа.

<sup>27</sup> Видети, на пример, Закон о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 72/12, 76/13).

<sup>28</sup> Наравно, Закон садржи неке одредбе које могу бити од значаја за јавност и при том се мисли, пре свега, на одредбе којима се регулише објављивање закона о потврђивању (члан 16) и објављивање међународних уговора који не подлежу потврђивању и посебних међународних уговора о сарадњи (члан 20). Дакле, тек на крају процеса доношења закона.

## Чланство у универзалним међународним уговорима

Табела 1: Чланство ЕУ, РС и држава региона у неким универзалним међународним уговорима чији је депозитар Генерални секретар УН

	Еу	Ср	Ал	Бх	ЦГ	Мк	Ту	Мо	Хр	Ру	Бу	Гр
Бечка конвенција о праву уговора (1969)		+	+	+	+	+			+		+	+
Бечка конвенција о сукцесији држава у погледу уговора (1978)		+		+	+	+		+	+			
Бечка конвенција о праву уговора између држава и међународних организација или међународних организација (1986)			+					+	+		+	+
Конвенција о праву мора (1982)	+	+	+	+	+	+			+	+	+	+
Споразум о примени Дела XI Конвенције о праву мора (1994)	+	+	+		+	+			+	+	+	+
Уговор о спровођењу одредаби Конвенције Уједињених нација о праву мора која се односи на заштиту и управљање залихама рибе и залихама миграторних врста рибљег фонда (1995)	+								+	+	+	+
Споразум о привилегијама и имунитетима Међународног трибунала за право мора (1997)									+		+	+
Протокол о привилегијама и имунитетима Међународне власти за морско дно (1998)									+		+	
Оквирна конвенција Светске здравствене организације о контроли дувана (2003)	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+

Извор Интернет: <https://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=9&subid=A&lang=en> (4.2.2015)

Легенда у свим табелама: Еу – Европска унија; Ср – Србија; Ал – Албанија; Бх – Босна и Херцеговина; ЦГ – Црна Гора; Хр – Хрватска; Мк – Македонија; Ту – Турска; Мо – Молдавија; Ру – Румунија; Бу – Бугарска; Гр – Грчка.

Табела 2: Чланство у универзалним међународним уговорима у области људских права чији је депозитар Генерални секретар УН

	Еу	Ср	Ал	Бх	ЦГ	Мк	Ту	Мо	Хр	Ру	Бу	Гр
Конвенција о спречавању и кажњавању злочина геноцида (1948)		+	+	+	+	+	+		+	+	+	+
Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације (1966)		+	+	+	+	+	+		+	+	+	+
Амандман на члан 8. Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације (1992)											+	
Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима (1966)		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Опциони протокол уз Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима (1966) (2008)				+	+							
Конвенција против тортуре и других сурових, нељудских и понижавајућих казни или поступака (1984)		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Конвенција о правима детета (1989)		+	+	+	+	+	+		+	+	+	+
Међународна конвенција о заштити права свих радника миграната и чланова њихових породица (1990)			+	+			+					
Конвенција о заштити особа са инвалидитетом (2006)	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Опциони протокол уз Конвенцију о заштити особа са инвалидитетом (2006)		+		+	+	+			+			+
Међународна конвенција о заштити свих лица од присилних нестанака (2006)		+	+	+	+							

Извор Интернет: <https://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>, (4.2.2015)

Табела 3: Чланство у глобалним међународним уговорима у области животне средине

	Еу	Ср	Ал	Бх	ЦГ	Хр	Мк	Ту	Мо	Ру	Бу	Гр
Конвенција о заштити миграторних врста дивљих животиња	+	+	+	-	+	+	+	-	+	+	+	+
Конвенција о трговини угроженим врстама (ЦИТЕС)	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Конвенција о заштити мочварних подручја (РАМСАР)	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Конвенција о заштити светске култ. и прир. баштине	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Баселска конвенција о контроли прекограничног кретања опасног отпада	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Конвенција о заштити озонског омотача	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Монтреалски протокол	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Оквирна конвенција УН о промени климе	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Кјото протокол	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Конвенција о биолошкој разноврсности	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Конвенција о поступку давања сагласности за одређене опасне хемикалије и пестиците у међународној трговини	+	+	+	+	-	+	+		+	+	+	+
Конвенција о дуготрајним органским загађујућим супстанцама	+	-	-	-	-	+	+	-	+	+	+	
Конвенција УН о борби против дезертификације у земљама са тешком сушом и/или дезертификацијом, посебно у Африци	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+

Извор Интернет: Сајтови појединачних међународних уговора (статус чланства)

## Чланство у регионалним међународним уговорима

Табела 4: Чланство у међународним уговорима закљученим у оквиру Савета Европе

	Еу	Ср	Ал	Бх	ЦГ	Хр	Мк	Ту	Мо	Ру	Бу	Гр
Европски споразум о размени терапетуских супстанци људског порекла (1958)	+							+				+
Споразум о привременом увозу, без царине, медицинске, хируршке и лабораторијске опреме за употребу у болницама и другим здравственим установама за потребе дијагнозе или лечења (1960)	+							+				+
Европски споразум о размени регенаса за утврђивање крвних група (1962)	+							+				+
Конвенција о изради европске фармакопеје (1964)	+	+		+	+	+	+	+		+	+	+
Европски споразум о размени реагенса за утврђивање врсте ткива (1984)	+							+				+
К. о заштити животиња на пољ. газдин.	+	+	-	+	+	+	+		-	-	+	+
К. о заштити кичмењака	+	+	-	-	-	-	+		-	+	+	+
Амандман на Ев. Конвенцију о заштити кичмењака (1998)	+	+					+			+	+	+
Конвенција о заштити европске дивљачи и природних станшта (1979)	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Протокол уз Конвенцију о изради европске фармакопеје (1989)	+	+		+	+	+	+	+		+	+	+
Европска конвенција које се односи на ауторско право и суседска права у оквиру прекограничног емитовања преко сателита (1994)	+			+								
Конвенција о информисању и правној сарадњи у вези са „услугама информацијског друштва“ (2001)	+								+		+	



	Еу	Ср	Ал	Бх	ЦГ	Хр	Мк	Ту	Мо	Ру	Бу	Гр
Ревид. К. о заштити ж. – међ. Транспорт (2003)		-	-	-	-		-			+	+	+
Конвенција Савета Еуропе о прању, тражењу, привременом одузимању и одузимању имовине стечене кривичним делом и о финансирању тероризма (2005)	+	+	+	+	+	+	+		+	+		+

Извор Интернет: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG> (4.2.2015)

Табела 5: Чланство у неким међународним уговорима закљученим у оквиру Економске комисије УН за Европу

	Еу	Ср	Ал	Бх	ЦГ	Хр	Мк	Ту	Мо	Ру	Бу	Гр
Конвенција о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
ЕМЕП Протокол уз Конвенцију о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима	+	+	-	+	+	+	+	+	-	+	+	+
Конвенција о ЕИА у прекограничном контексту	+	+	+	+	+	+	+	-	+	+	+	+
Протокол о стратешкој процени утицаја	+	+	+		+	+		-		+	+	
Конвенција о прекогран. ефектима инд. удеса	+	+	+	-	+	+	+	-	+	+	+	+
Конвенција о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера	+	+	+	+	-	+	-	-	+	+	+	+
Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у одлучивању и доступности правосуђа у вези са питањима која се тичу животне средине	+	+	+	+	+	+	+	-	+	+	+	+

Извор Интернет: Сви подаци су са сајта: <http://live.unece.org/env/welcome.html>. (10.12.2014).

## V) ИЗБОРИ

- Azoulai Loic, “The *Acquis* of the European Union and International organizations”, *European Law Journal*, Vol. 11, No. 2, March 2005, pp. 196–231.
- Borchardt, Klaus-Dieter, *The ABC of European Union law*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010, pp. 82–87.
- Hoffmeister Frank, “Outsider or Frontrunner? Recent developments under international and European law on the status of the European union in international organizations and treaty bodies”, *Common Market Law Review*, Vol. 44/2007, pp. 41-68.
- Klabbers Jan, *The EU and international law*, [http://ivr-enc.info/index.php?title=The\\_EU\\_and\\_International\\_Law](http://ivr-enc.info/index.php?title=The_EU_and_International_Law) (4.9.2014).
- Košičiarova, Sona, *EC Environmental Law*, Aleš Čenek, Plzen, 2009.
- Martines Francesca, „Direct Effect of International Agreements of the European Union“, *The European Journal of International Law*, Vol. 25, No. 1/2014, pp. 129–147.
- Moorhead, Timothy, “European law as international law”, *European Journal of Legal Studies*, Volume 5, Issue 1 (Spring/Summer 2012), pp. 126–143.
- Wessel, A. Ramses. Reconsidering the Relationship between International and EU Law: Towards a Content-Based Approach?, in Enzo Cannizzaro, Paolo Palchetti and Ramses A. Wessel (Eds), *International Law as Law of the European Union*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, pp. 1–3. <http://www.utwente.nl/mb/pa/research/wessel/wessel74.pdf> (16.9.2014).
- Wessel, A. Ramses. The European Union as a Party to International Agreements: Shared Competences, Mixed Responsibilities’, in A. Dashwood and M. Maresceau (eds.), *Law and Practice of EU External Relations - Salient Features of a Changing Landscape* (Cambridge: Cambridge University Press 2008), pp. 145–180. <http://www.utwente.nl/mb/pa/research/wessel/wessel14.pdf> (4.2.2015).
- Wouters, Jan, Odermatt, Jed, Ramopoulos, Thomas, *The EU in the world of international organizations: diplomatic aspirations, legal hardless and political realities*, Working Paper No. 121, Ku Leuven, September 2013.
- Европска комисија, *Република Србија, 2014, Извештај о напретку*, Брисел, СВД (2014) 302, привремено коначна верзија, Брисел, 8.10.2014.
- Интернет: [http://eur-lex.europa.eu/browse/directories/inter-agree.html?root\\_default=CC\\_1\\_CODED%3D15,CC\\_2\\_CODED%3D1510](http://eur-lex.europa.eu/browse/directories/inter-agree.html?root_default=CC_1_CODED%3D15,CC_2_CODED%3D1510). (3.11.2014).

Интернет:[http://um.dk/da/~media/UM/Danish-site/Documents/Politik-og-diplomati/Nyheder-og-publikationer/20%20Years%20that%20Changed%20Europe\\_UM.pdf](http://um.dk/da/~media/UM/Danish-site/Documents/Politik-og-diplomati/Nyheder-og-publikationer/20%20Years%20that%20Changed%20Europe_UM.pdf). (9.1.2014).

Интернет:[ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_en.htm). (9.1.2014).

Интернет: <http://ec.europa.eu/world/agreements/searchByType.do?id=2>. (9.2.2015).

Интернет: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/accession\\_criteria\\_copenhagen\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/accession_criteria_copenhagen_en.htm). (9.1.2013).

Интернет: <https://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>, (4.2.2015)

Интернет: <https://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=9&subid=A&lang=en> (4.2.2015)

Интернет:<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG> (4.2.2015)

Медовић Владимир, “Међународно право као извор права Европске уније”, *Страни правни живот*, бр. 2/2008, стр. 29–44.

Тодић Драгољуб, „Међународни уговори и (могуће) слабости процеса потврђивања“, *Међународна политика*, бр. 4/2013, стр. 5–19.

Тодић, Драгољуб, Владимир Грбић, Мирослав Антевски, *Придруживање Европској унији и одрживи развој*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2014.

## VI) ЗАКЉУЧАК

Питање места које међународни уговори имају у правном систему ЕУ произилази из самог карактера ЕУ као међународне организације засноване на међународним уговорима. Оно је, једним делом, одређено правилима којима се регулише хијерархија норми у правном поретку ове организације. За државе које треба да постану чланице ЕУ чланство у међународним уговорима и њихово спровођење представљају један од услова за чланство у самој организацији и они се појављују као део правне баштине у различитим преговарачким поглављима. Практично говорећи, све групе прописа ЕУ садрже међународне уговоре као део правне баштине. Неколико питања повезаних са улогом међународних уговора у процесу ЕУ интеграција РС могу имати посебан значај. Међу њима се питање процедуре потврђивања (ратификације) може сматрати посебно осетљивим. Анализа статуса у међународним мултилатералним уговорима у неким областима (људска

права, животна средина), затим међународни уговори закључени у оквиру Савета Европе показује да у статусу РС и држава региона постоји висок ниво подударности са статусом држава чланица ЕУ, односно ЕУ у истим уговорима. Отуда би се питање чланства у ЕУ у односу на статус у међународним уговорима требало анализирати од случаја до случаја узимајући у обзир врсту међународних уговора, карактер надлежности ЕУ у појединим областима које регулишу међународни уговори, специфичности појединих држава и предмет регулисања појединих међународних уговора.