

мр Маја ЛУКИЋ  
асистент Правног факултета Универзитета у Београду

## МЕШОВИТИ СПОРАЗУМИ И РАЗВОЈ СПОЉНИХ ОДНОСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ – ДА ЛИ ОРУЂЕ РАСТА МОЖЕ ПРЕРАСТИ САМО СЕБЕ?

### Резиме

Доминантна, али не и једина, дефиниција мешовитих споразума је да су то уговори код којих се на истој страни јојављују и Европска унија и њене државе чланице. По правилу су помешане и надлежности ЕУ и држава-чланица у погледу извршења уговорних обавеза, али се може говорити о помешаности правних основа у оквиру права ЕУ у односу на конкретан међународни уговор. Дејство сличном пописаном мешовитом споразуму има ситуација када државе-чланице ступају у неку међународну организацију „у име и за рачун“ ЕУ. Управо у вези са мешовитим споразумима развијена је доктрина „имплицитних овлашћења“ Европске економске заједнице. Присуство, односно одсуство „одредбе о раздели овлашћења“ (competence clause) од кључне је важности за процену да ли ЕУ и државе-чланице солидарно одговарају за неиспуњење обавеза из мешовитог споразума. Такви споразуми по правилу садрже и „одредбу о раздвајању“ (disconnection clause), којом се важење уговорног режима ограничава у погледу односа између држава-чланица. Установљена је пракса Европског суда правде да у односу на уговоре Свешке провинске организације одступа од монистичког приступа важењу међународног права, тј. да овим уговорима ускраћује могућности непосредног дејства у ЕУ. Пресуда у предмети Intertanko сведочи о проширењу такве праксе и на друге мешовите споразуме. Нова пракса Суда и одредбе Лисабонског уговора заједно чине да је ЕУ данас „јачи“ чинилац у мешовитим споразумима од држава-чланица.

**Кључне речи:** мешовити споразуми, спољни односи ЕУ, заједничка спољна и безбедносна политика, обавеза лојалне сарадње, *intertanko*.

## I Увод

Међународни уговорни односи који се односе на Европску унију („ЕУ“ или „Унија“) и њене чланице веома су сложени – могу се заснивати било на уговорима у којима су на истој страни једна или више држава чланица, с предметом који је од значаја за право ЕУ, било на уговорима у којима је једна уговорна страна само ЕУ, а чест је случај и „мешовитих“ споразума, у којима на истој страни наступају и ЕУ и све или неке од њених држава чланица. Будући да је поседовање својства имаоца права и обавеза у међународном правном саобраћају, располагање њима или њихово вршење, значајан елемент правне природе једног ентитета какав је ЕУ, наговештена комплексност у њеним међународним уговорним односима одлично сведочи о комплексности њене правне природе. У овом чланку настоји се пружити објашњење за сложеност међународних уговорних односа ЕУ из перспективе њихове динамике, пре свега кроз посматрање развоја улоге мешовитих споразума, као и основ за сагледавање могућности даљег развоја посматраних појава. Мешовити споразуми налазе се у жижи пресека доктрине о подели надлежности унутар ЕУ са међународним уговорним правом. Као и у другим кључним областима права ЕУ, улога Суда правде Европске уније („ЕСП“ или „Суд“) је у овој области кључна. У првом супстантивном делу чланка одређен је појам мешовитих споразума, и наведена је категоризација тог појма по укупно пет критеријума. У делу под насловом „Примена“ описани су најбитнији аспекти употребе мешовитих споразума у праву ЕУ – настанак имплицираних овлашћења Европске економске заједнице управо поводом ове материје, расподела између ЕУ и држава-чланица одговорности за извршавање обавеза из мешовитог споразума, дужност лојалне сарадње као основно начело координације заједничког деловања у погледу преговарања поводом уговорних одредаба и њиховог извршавања, као и поступање у ситуацији када је ЕУ суочена с међународном организацијом у којој само њене-државе чланице могу стећи, тј. поседовати чланство. Следи део у коме је приказана пракса ЕСП у погледу мешовитих споразума Светске трговинске организације, која се састоји у ускраћивању непосредног дејства таквим споразумима, као и најновија тенденција да такву праксу примењује и на друге мешовите споразуме. Најзад, у закључном је делу предложен

динамички поглед на улогу мешовитих споразума у афирмисању надлежности ЕУ у спољним односима.

## II Одређење

У својој монографији посвећеној мешовитим споразумима, Шермерс предлаже следећу дефиницију: „Мешовити споразум је сваки међународни уговор у коме су стране једна међународна организација, неке или све њене чланице, као и једна или више трећих држава, и за чије извршење ни организација ни њене државе чланице немају пуну надлежност“.<sup>1</sup> Насупрот формалном критеријуму поступања у својству стране-уговорнице, у литератури постоје и предлози, сачињени управо на основу примера тадашњег комунитарног права, да се одређење мешовитих споразума заснује на расподели надлежности између тадашње Европске заједнице и њених држава-чланица, без обзира да ли је сама Заједница формално или не страна-уговорница у датом уговору.<sup>2</sup> Де Бурка усваја оба критеријума у свом одређењу овог појма.<sup>3</sup>

У правни свет Европске уније, тј. њених функционалних претходница, појам мешовитих споразума уведен је чланом 102 Уговора о оснивању Европске заједнице за атомску енергију из 1957. године, у коме је могућност закључивања таквих уговора изричито наведена.

Од око 1000 међународних уговора у којима се Унија појављивала као уговорна страна до 2009. године најмање 200 до 250 су мешовити споразуми, и у њихов ред долазе изузетно значајни документи, као што су они којима је успостављена Светска трговинска организација („СТО“) и споразуми донети њеном окриљу („уговори СТО“), уговори који се односе на Организацију за исхрану и пољопривреду (*Food and Agriculture Organization – FAO*) и др.<sup>4</sup>

У сврху категоризације мешовитих споразума, могуће је применити неколико критеријума.<sup>5</sup> Први се тиче распореда (дистрибуције) права и обавеза садржаних у њима – могу се заснивати на паралелним

1 H. G. Schermers, „A Typology of Mixed Agreements“, *Mixed Agreements*, (eds. D. O’Keefe, H. G. Schermers), Kluwer, Deventer 1983, стр. 23-33, стр. 25-26.

2 D. McGoldrick, *International Relations Law of the European Union*, Longman, 1997, стр. 78.

3 P. Craig, G. de Burca, *EU Law, Text, Cases and Materials*, Fourth Edition, Oxford University Press, Oxford, 2008, стр. 100.

4 A. Rosas, L. Armati, *EU Constitutional Law: An Introduction*, Hart Publishing, Oxford, стр. 210.

5 A. Rosas, „Mixed Union – Mixed Agreements“, in Martti Koskenniemi (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, 1998, стр. 125-148.

овлашћењима с једне стране, где вршење права и обавеза једне стране нема непосредно дејство на вршење права и обавеза друге стране, или на подељеним овлашћењима с друге стране – код којих се, пак, могу даље разликовати случајеви уговора са конкурентним и са коегзистентним овлашћењима – код првих одређено право или обавезу морају вршити заједно и ЕУ и државе-чланице, док се код других може за свако поједино право односно обавезу утврдити да ли припадају органима ЕУ или државама-чланицама.<sup>6</sup> У оквиру групе уговора са подељеним овлашћењима могуће је такође разликовати и вертикалну и хоризонталну поделу овлашћења, зависно од тога да ли се ради о подели по секторима, или је ЕУ овлашћена да врши основна права, тј. испуњава основне обавезе по датом уговору, а државе-чланице да то чине у односу на техничка или зависна права и обавезе.<sup>7</sup> Важно је, притом, имати у виду да постојање обавеза држава-чланица само у погледу извршења одређеног уговора не чине тај споразум мешовитим.

У литератури се често среће одређење мешовитости одређеног споразума и у погледу припадности материје коју регулише различитим режимима у оквиру права Уније. Пример за овакву употребу овог термина може бити налаз М. Кремоне да су након ступања на снагу Лисабонског уговора могући такви „класично мешовити“ споразуми (који дакле подразумевају учешће и ЕУ и држава-чланица), који би били мешовити и у смислу обухватања материје како заједничке спољне и безбедносне политике („ЗСБП“), тако и других политика Уније. До таквог закључка ауторка долази анализом члана 40 Уговора о Европској унији („УЕУ“) – да вршење овлашћења из области ЗСБП не може утицати на друга овлашћења Уније, и обрнуто – подсећајући, притом, да услов за такву мешовитост правног основа („mixed legal base... CFSP, non-CFSP“), јесте поштовање обавеза у погледу лојалности и солидарности из члана 24(3) ТЕУ.<sup>8</sup>

Трећи могући критеријум је правна обавезност мешовитости – понекад из не-правних разлога бивају закључени мешовити споразуми, пре свега у односу на области које нити су у искључивој надлежности ЕУ, нити је надлежност држава-чланица у погледу њих обавезна.<sup>9</sup> У

6 У случају обавеза на основу уговора СТО, преовлађује став да се ради о конкурентним надлежностима ЕУ и држава-чланица, осим у делу који се односи на трговину робом – ГАТТ, у погледу ког ЕУ има искључиву надлежност. Е. Steinberger, „The WTO Treaty as a Mixed Agreement: Problems with the EC's and the EC Member States' Membership of the WTO“, *The European Journal of International Law*, Vol. 17 4/2006, стр. 848.

7 R. Leal-Arcas, „The European Community and Mixed Agreements“, *European Foreign Affairs Review*, vol. 6, 2001, стр. 488–492.

8 M. Cremona, P. Vennesson, „Facing Global Challenges: The Lisbon Treaty and the New European Union's External Relations“, *EUI Review*, Spring 2010, стр. 16.

9 R. Leal-Arcas, „The European Community and Mixed Agreements“, стр. 494.

таквим случајевима ради се о факултативној мешовитости. Супротна могућност је обавезна мешовитост, у областима изричито подељене надлежности, као на пример у случају Конвенције о праву мора.<sup>10</sup>

С обзиром на то да ли су све чланице ЕУ потписнице датог мешовитог споразума, или само неке од њих, могу се разликовати потпуни и непотпуни мешовити споразуми, с тим што и код ове друге врсте је важно имати у виду да сагласно слову оснивачких уговора да међународне обавезе ЕУ обавезују и државе чланице, чињеница да су само неке од држава-чланица потписнице датог споразума не значи и да оне које то нису немају права и обавезе на основу њега.<sup>11</sup>

Најзад, строго формално, разлика се може направити и између билатералних и вишестраних мешовитих споразума, зависно од тога да ли ЕУ и њене чланице наспрам себе имају један или више субјеката међународног права.

У вези са мешовитим споразумима, низ проблема могу настати – од преговарања о њиховој садржини и закључењу, до свакодневног управљања извршења обавеза које из њих простичу, као и решавања потенцијалних спорова. Треће државе и међународне организације које се нађу у овим споразумима наспрам ЕУ и њених чланица имају тешкоће да разликују на ком тачно нивоу лежи одговорност за одређено конкретно питање. До конфузије може довести и чињеница да данас постоји низ мешовитих споразума са предметима у погледу којих је само ЕУ могла да буде страна-уговорница, а не и државе чланице, али до тога није дошло било из политичких разлога, било зато што у време кад су закључивани, предмет тих споразума није спадао у искључиву надлежност Заједнице.<sup>12</sup> Може се, дакле, закључити да до проблема у вези са мешовитим споразумима не може доћи само у стварима које су обухваћене искључивом надлежношћу ЕУ, те које су као такве и уговорно формализоване самосталним наступањем од стране ЕУ.

### III Примена

Сложеност питања у вези са мешовитим споразумима сјајно илуструје уводна реченица К. Хилиона: „Мешовити споразуми су типични за полифону природу спољног деловања Уније, чија чујност на

10 Члан 3 Анекса IX предвиђао је да је Европска заједница могла приступити Конвенцији само уколико је то претходно учинила већина њених чланица.

11 L. Granvik, „Incomplete Mixed Environmental Agreements of the Community and the Principle of Bindingness“ in M. Koskenniemi (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, Kluwer Law International, 1998, стр. 270.

12 A. Rosas, L. Armata, *EU Constitutional Law: An Introduction*, Hart Publishing, Oxford, стр. 210.

крају зависи од степена хармоније достигнуте од стране кључних играча... Док је допринос оснивачких уговора тој хармонији ограничен, Европски суд правде је у доброј мери ограничио какофонију и, такође, култивисао сарадњу.<sup>13</sup>

Далеко пре поменуте сарадње, ЕСП је установио много важније правило – надлежност Европске заједнице за склапање међународних уговора, као што је уосталом генерисао и већину других најважнијих елемената данашњег права ЕУ и његове конституционализације. То се десило захваљујући пресуди у случају *AETR*<sup>14</sup>, у чијем је образложењу Суд артикулисао доктрину имлицираних овлашћења (*implied powers*), тако што је из одредбе Уговора о Европској економској заједници да Заједница има правни субјективитет закључио да је она овлашћена да ступа у међународне уговоре у циљу спровођења циљева тог Уговора, као и да кад год Заједница донесе правила у циљу остваривања неке од заједничких политика, државе-чланице не смеју ступати у уговорне односе са трећим државама којима би могле угрозити ова правила. Тако је рођено не само овлашћење тадашње Заједнице да улази у уговорне односе, већ и примат права Заједнице у односу на поступање држава-чланица на плану међународног уговорног права.<sup>15</sup>

Дужност сарадње ЕЕЗ и држава-чланица у вези са међународним уговорима први пут је формулисана у чл. 192 Уговора о оснивању Европске заједнице за атомску енергију, истог оног у коме је први пут изричито наведена могућност закључивања мешовитих споразума. У својој даљој пракси, Суд је поставио захтев за „јединством у међународном представљању Заједнице“ и тај захтев наставио да поставља управо у вези са обавезом сарадње. На основу пресуде у пресуди *Mox Plant*<sup>16</sup>, донете у спору поводом примене Конвенције о праву мора (мешовити споразум), Суд је довео у везу дужност сарадње са чл. 10 тадашњег Уговора о европској заједници, који се односио на дужност *лојалне сарадње*.<sup>17</sup>

13 C. Hillion, „Mixity and coherence in EU external relations: The significance of the ‘duty of cooperation’“, CLEER – Centre for the Law of EU External Relations, *CLEER Working Papers*, 2/2009, стр. 3.

14 Предмет 22/70 *Commission v. Council* [1971] ECR 263.

15 P. Eeckhout, *External Relations of the European Union – Legal and Constitutional Foundations*, Oxford University Press, New York, 2004, стр. 58–64.

16 ECJ, Case C–459/03, *Commission v. Ireland* [2006] ECR 1.

17 К. Хилион из позивања на начело лојалне сарадње извучи закључак да је Суд имао у виду да ЕЗ и државе-чланице имају наступати координирано, а не једним гласом који би значајно укидање плуралитета њихових воља. C. Hillion, „Mixity and coherence in EU external relations: The significance of the ‘duty of cooperation’“, CLEER – Centre for the Law of EU External Relations, *CLEER Working Papers*, 2/2009, стр. 4–7.

Пре само једне деценије, на прелому два века, стручна литература препознала је тенденцију тадашње Европске заједнице да чак и у областима искључиве надлежности Заједнице закључује мешовите споразуме. Тенденција ка закључивању мешовитих споразума посебно је препозната у области спољних послова.<sup>18</sup> Међутим, поглед на овакву праксу из перспективе дужности лојалне сарадње у вези са међународним обавезама показује да су тиме државе чланице у основи уводиле себи још једну обавезу, поред обавеза према трећим државама-саговорницама, наиме да испуне своје уговорне обавезе како не би угрозиле положај Уније и постизање циљева оснивачких уговора.<sup>19</sup>

Вероватно најважније питање у вези са мешовитим споразумима јесте расподела одговорности између ЕУ и држава-чланица за њихово неизвршење, што укључује новчане и друге санкције. У литератури се у односу на ово питање прави разлика у погледу тога да ли дати мешовити споразум садржи тзв. *competence clause*, тј. одредбу о подели овлашћења у погледу права и обавеза којима се путем њега располаже. Уколико такве уговорне одредбе нема, преовлађује став да је расподела овлашћења интерна ствар ЕУ и држава-чланица, те да у одсуству посебног договора о том питању се мора сматрати да према трећим државама постоји солидарна одговорност.<sup>20</sup>

Почев од 1970-их, мешовити споразуми по правилу садрже тзв. одредбу о раздвајању (*disconnection clause*), којом се установљава да ће се у односима између чланица примењивати право Уније, што неће утицати на њихове односе према трећим државама. Овакве одредбе показале су се веома корисним у циљу разјашњења који ће се правни режим примењивати на односе између држава-чланица, а који према трећим државама. У случају да мешовити споразум садржи одредбу о расподели овлашћења, одредба о раздвајању може се показати сувишном.

Правила многих међународних организација, укључујући и Уједињене нације, не дозвољавају да ЕУ буде њихов пуноправни члан, већ само државе-чланице ЕУ. Поставља се питање односа права ЕУ са правним режимом који се успоставља чланством држава-чланица ЕУ у таквим организацијама. У литератури постоји предлог тројаког диференцирања

18 R. Leal-Arcas, „The European Community and Mixed Agreements“, *European Foreign Affairs Review*, vol. 6 2001, стр. 484.

19 C. Hillion, „Mixity and coherence in EU external relations: The significance of the ‘duty of cooperation’“, стр. 26.

20 M. Cremona, „External Relations of the EU and the Member States: Competence, Mixed Agreements, International Responsibility, and Effects of International Law“, *EUI Working Papers*, Law No. 22/2006, стр. 20, 24; E. Steinberger, „The WTO Treaty as a Mixed Agreement: Problems with the EC’s and the EC Member States’ Membership of the WTO“, стр. 839-840, стр. 859.

ове појаве: на основу члана 351(1) Уговора о функционисању Европске уније („УФЕУ“), држава-чланица може оправдати неизвршавање обавеза које проистичу из чланства у ЕУ позивањем на међународне обавезе које је преузела пре ступања у чланство, с тим што је домет ове могућности ограничен обавезом држава које се нађу у таквој ситуацији да могућност настанка конфликта отклоне; друго, Европска комисија може толерисати задржавање неке државе-чланице у правном режиму неке друге међународне организације који залази у домен искључиве надлежности ЕУ из практичних и политичких разлога; такође, Европски савет може овластити државу-чланицу, или државе-чланице да приступе одређеном међународном споразуму „у име и за рачун“ Уније; најзад, Суд је у неким случајевима сматрао да је и без изричитог овлашћења Европског савета дошло до обавезивања ЕУ на основу околности да су њене државе-чланице обавезане одређеним режимом вишестраног међународног уговора или/и међународне организације.<sup>21</sup>

У циљу усаглашавања наступа у међународним уговорним односима, на практичном плану се показује изузетно важна одредба Лисабонског уговора којом се државама намеће обавеза поштовања начела „лојалне сарадње“<sup>22</sup> у свим областима у којима постоји надлежност ЕУ, што је посебно наглашено у области ЗСБП.<sup>23</sup> М. Кремона упозорава да је обухват ових области шири него што то може бити конкретна расподела овлашћења у погледу преговарања о закључењу одређеног уговора.<sup>24</sup> Широко је заступљено гледиште да ово начело присиљава државе-чланице ЕУ на координирано и јединствено наступање не само у областима у којима деле надлежност са ЕУ, већ чак и у оним малобројним областима које би се могле сматрати пољем њихове искључиве надлежности.<sup>25</sup>

21 A. Rosas, L. Armati, *EU Constitutional Law: An Introduction*, Hart Publishing, Oxford, 2010, стр. 211–213.

22 Члан 4(3) Уговора о Европској унији (УЕУ).

23 Чланови 24(3) и 32 Уговора о Европској унији (УЕУ).

24 M. Cremona, „External Relations of the EU and the Member States: Competence, Mixed Agreements, International Responsibility, and Effects of International Law“, стр. 25.

25 A. Rosas, L. Armati, *EU Constitutional Law: An Introduction*, Hart Publishing, Oxford, стр. 210. Важно је имати у виду да Лисабонски уговор, у оним члановима у којима се говори о подели надлежности, остаје нем у погледу одређења области искључиве надлежности држава-чланица, тако да је ово питање остављено отворено за тумачење. Истиче се да је најближе докле се дошло успостављању области која је резервисана за државе-чланице члан 4 Уговора о Европској унији (УЕУ), који каже да „државна безбедност остаје искључива одговорност сваке државе-чланице“. A. Rosas, L. Armati, *EU Constitutional Law: An Introduction*, стр. 213.; C. Hillion, „Mixity and coherence in EU external relations: The significance of the ‘duty of cooperation’“, стр. 21–27.



## IV Пракса европског суда правде у погледу уговора Светске трговинске организације

Приликом оснивања СТО, и тадашња Европска заједница и њене државе чланице су постале њени оригинални оснивачи. Подела надлежности између ЕЗ и држава чланица у вези са уговорима СТО разрађена је у чувеном Мишљењу Суда *Opinion 1/94*<sup>26</sup>, док је питање њиховог међусобног односа у погледу одговорности за обавезе из ових уговора према трећим чланицама СТО остало отворено.<sup>27</sup>

Већ више деценија установљена је пракса Европског суда правде да одриче непосредно дејство уговорима о *GATT* тј. СТО<sup>28</sup>, за разлику од других међународних уговора.<sup>29</sup> Такав став правдан је низом аргумената – да правила СТО о мирном решавању спорова предвиђају преговоре у циљу решавања спора, у погледу којих би извршни органи ЕУ били

26 *Opinion 1/94 – Competence of the Community to Conclude International Agreements Concerning Services and the Protection of Intellectual Property*, WTO [1994] ECR I – 5267. Више вид. у: P. Eeckhout, *External Relations of the European Union – Legal and Constitutional Foundations*, стр. 26–35, стр. 74–82.

27 Поједини аутори предлажу анализу која би пошла од чињенице да уговори СТО нису садржали одредбу о подели надлежности, као и да у време приступања тим уговорима трећим странама нису биле позната унутрашња правила о подели надлежности унутар тадашње Заједнице, установљена мишљењем Суда 1/94. Резултат би био да ЕУ и државе-чланице солидарно одговарају за повреде обавеза по уговорима СТО. Е. Steinberger, „The WTO Treaty as a Mixed Agreement: Problems with the EC’s and the EC Member States’ Membership of the WTO“, стр. 861–862.

28 Нпр. предмети 69/89 *Nakajima All v. Council* [1991] ECR I–2069, и C–149/96, *Portugal v. Council* [1999] ECR I–8395. У пресуди *Portugal v. Council* Суд је ускраћивање непосредног дејства једном од споразума СТО правдао: 1) недостатком непосредног дејства и у другим државама чланицама СТО, 2) оценом система решавања спорова у оквиру СТО као релативно толерантног у односу на поновљене повреде уговора, 3) наводом у преамбули одлуке Европског савета о одобравању приступања предметном уговору, где је речено да су споразуми СТО такве природе да се на њих не може ослањати непосредно пред органима Заједнице или пред државним судовима. Такође вид. Christina Eckes, „International law as law of the EU: The role of the Court of Justice, *CLEER Working Papers* 6/2010, стр. 10–12, доступно на адреси: <http://www.asser.nl/>, 1.4.2011.

29 Предмет 104/81 *Kupferberg* [1982] ECR 3659 сматра се једним од основних преседана Европског суда правде у погледу непосредног дејства међународних уговора, којим су критеријуми за непосредно дејство међународних обавеза Заједнице постављени слично као и за непосредно дејство права ЕЗ: правила морају бити непосредна, прецизна, не сме постојати потреба за њиховом даљом разрадом, безусловна, а правила међународног права у погледу текста, контекста, циља и сврхе од значаја су за одређење да ли дато правило има непосредно дејство (параграф 23). У истом смислу, претходник ове линије пресуда (које се односе на обавезе из споразума у вези са СТО), је пресуда у предмету 181/73 *Haegeman v. Belgian State* [1974] ECR 449.

ослабљени уколико би оштећена страна имала право да спорну меру ЕУ поништи пред судом, потом да главни трговински партнери ЕУ такође не признају непосредну примену правила СТО у својим унутрашњим правним порецима, као и да се Светска трговинска организација пре-васходно заснива на начелима узајамности и међусобних уступака.<sup>30</sup> Најзад, мотив за овакво пресуђивање који се приписује Суду иако није изричито садржан ни у једној пресуди гласи да је право СТО толико сложено и свеобухватно, да би угрозило аутономију права ЕУ у смислу да више о прописима ЕУ не би одлучивали органи ЕУ већ органи СТО.<sup>31</sup> Описано поступање довело је до тврдњи да су се како ЕУ, тако и Сједињене америчке државе, у погледу обавеза у вези са *GATT* и СТО, вратиле на дуалистичко схватање важења међународног права.<sup>32</sup>

Бронкерс и Кајпер упућују на начело тумачења у складу са текстом уговора, коме је ЕСП доследно исказивао приврженост, као на средство за надомешћивање непосредног дејства правила из уговора СТО. Услов за делотворно служење наведеног начела истој сврси је да се тужилац не позива непосредно на правила СТО, већ на мере ЕУ путем којих су обавезе из тих уговора примењиване, и да захтева да управо те мере буду тумачене у складу са уговорима СТО.<sup>33</sup> Аргумент за предложени поглед на начело доследног тумачења може се наћи и у чињеници да је већ у првој пресуди у којој је Суд одбио позивање једне државе-чланице на правила из уговора СТО, истовремено и потврђено важење овог начела.<sup>34</sup>

Међутим, уместо да ускраћивање непосредног дејства међународних обавеза буде ограничено путем примене начела доследног тумачења, у важном скорашњем случају Суд је протегла начин трети-

30 Исту препреку непосредном дејству настојала је да осигура и Европска комисија убацивањем посебног става у преамбулу одлуке којом је одобрено потписивање уговора Уругвајске рунде *GATT*. P. J. Kuijper, M. Bronckers, „WTO Law in the European Court of Justice“, *Common Market Law Review*, vol. 42, 2005, стр. 1314.

31 M. Bronckers, „From ‘Direct Effect’ to ‘Muted Dialogue’“, *Journal of International Economic Law* 11(4), 2008, стр. 885–887.

32 P. J. Kuijper, M. Bronckers, „WTO Law in the European Court of Justice“, стр. 1315.

33 M. Bronckers, „From ‘Direct Effect’ to ‘Muted Dialogue’“, стр. 888; P. J. Kuijper, M. Bronckers, „WTO Law in the European Court of Justice“, стр. 1328–1330.

34 Предмет C-61/94, *Commission v. Germany*, [1996] ECR I-3989. М. Кремона истиче проблем у вези са изреком у овој пресуди, која каже да „мешовити уговори... имају исти положај у правном поретку Заједнице као и уговори закључени само од стране Заједнице, у мери у којој њихове одредбе попадају под оквир надлежности Заједнице“, будући да је управо чест случај код мешовитих уговора да обухватају материју која долази и само делимично у надлежност Заједнице. М. Кремона, „External Relations of the EU and the Member States: Competence, Mixed Agreements, International Responsibility, and Effects of International Law“, *EUI Working Papers, Law*, 22/2006, стр. 16.

рања обавеза из уговора СТО на обавезе на основу Конвенције о праву мора, која је, као што је већ речено, такође мешовити споразум са становишта права ЕУ. Наиме, у предмету *Intertanko*, Суд је пресудио да се директива о одговорности за испуштање загађујућих материја у море не може ценити са становишта поменуте Конвенције и њеног наводног отелотворења међународног обичајног права.<sup>35</sup> Иако је правобранилац Кокот предлагала тумачење спорне директиве „у складу“ са текстом Конвенције, Суд у такву анализу није ушао.<sup>36</sup>

Оправдање за промену става коју би пресуда у предмету *Intertanko* могла да наговештава – ускраћивање непосредног дејства међународним уговорима и изван обухвата уговора СТО – тражи се у потреби да се ојача преговарачка позиција органа ЕУ, као и у чињеници да се у праву ЕУ непосредно дејство везује са атрибутом супрематије, што значи да међународна обавеза којој се призна непосредно дејство добија правну снагу да побија секундарно законодавство ЕУ како пре, тако и након њеног настанка. Имајући у виду да је веома тешко променити неке вишестране међународне уговоре, поставља се питање да ли је прагматично чврсто се држати начела непосредног дејства међународних обавеза.<sup>37</sup>

Бронкерс, такође, упозорава да повратак ЕУ политици заснованој на моћи (*power-based*) у међународним односима, на шта он своди одбијање Суда да пружи могућност како лицима, тако и државама-чланицама, да оспоравају мере и прописе ЕУ донете као извршење обавеза из уговора СТО, може бити контрапродуктиван у крајњем збиру, без обзира на краткорочне добитке у погледу јачања преговарачке позиције органа ЕУ. Аутор само наговештава да своју тврдњу заснива на мањку унутрашње легитимности који се таквим поступањем генерише, док првенствено истиче околност да државе-чланице, како у оквиру СТО тако и у оквиру саме ЕУ, имају довољно утицаја да могу инсистирањем на једногласности условити усвајање нових политика у области међународне трговине. Истицање захтева за консензусом у овој области од стране држава чланица аутор разуме као противтежу описаној пракси Суда, тврдећи да ситуација у крајњој линији води

35 Предмет C-308/06, *Queen (The) on the Application of International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) and Others v. Secretary of State for Transport* [2008] OJ C183/2.

36 О одступању пресуде *Intertanko* од досадашње праксе Суда више вид.: J. Wouters, Ph. de Man, „International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko), International Association of Dry Cargo Shipowners (Intercargo), Greek Shipping Cooperation Committee, Lloyd’s Register and International Salvage Union V. Secretary of State for Transport. Case C-308/06“, *The American Journal of International Law*, Vol. 103, No. 3/2009, стр. 555–561.

37 M. Bronckers, „From ‘Direct Effect’ to ‘Muted Dialogue’“, стр. 895–6.

слабљењу позиције ЕУ, уз ограду да то не мора бити истина уколико се у будућности овлашћења држава чланица у односу на Унију умање.<sup>38</sup>

## V Значај

Мешовити споразуми послужили су као средство да Европска економска заједница закорачи у област међународних уговорних односа, иако претходно, по оснивачким уговорима, она није била изричито овлашћена за то. Даљи развој праксе ЕСП, а потом и садржине оснивачких уговора, довео је до данашње ситуације, у којој је ЕУ постала важнији учесник у мешовитим споразумима од држава-чланица. На основу дужности лојалне сарадње, државе-чланице су ограничене од стране Уније чак и у областима за које би се могло тврдити да представљају домен њихових надлежности, које нису пренеле Унији.

Проширивање праксе Суда која се састоји у ускраћивању непосредног дејства уговорима СТО и на друге мешовите споразуме, као што је виђено у случају *Intertanko*, још је један симптом конституционализације права ЕУ. Суд не крије да на тај начин настоји да ојача положај органа Уније у међународним односима, на рачун контроле аката Уније од стране држава-чланица. Будући да је одговор држава-чланица на такву праксу све чешће инсистирање на консензусу за ступање у нове уговорне обавезе према трећим државама, поставља се питање да ли је иста пракса правно-политички уопште оправдана.

Мешовити споразуми послужили су као јединствена, и веома комплексна, форма путем које се прво Европска економска заједница, потом Европска заједница и најзад, ЕУ, афирмисала као уговорна страна у међународним уговорним односима. Еластичност те форме омогућила је да раст значаја учешћа ЕЕЗ/ЕЗ/Уније у закључивању и извршавању мешовитих споразума не буде упадљив. До поменутог раста дошло је захваљујући новинама у пракси ЕСП, првенствено у погледу имплицитног овлашћења ЕЕЗ за ступање у међународне уговорне односе и искључивања могућности да државе-чланице успостављају међународне уговорне односе којима би дотицале право ЕЕЗ, као и постепеним променама оснивачких уговора.

Раст надлежности Уније у односу на преостале надлежности држава-чланица довео је до велике сложености режима мешовитих споразума, које прете да прекораче границу практичног. Истовремено, пракса Суда у погледу ускраћивања непосредног дејства мешовитим међународним споразумима јасно говори да Суд тежи да успостави дис-

38 P. J. Kuijper, M. Bronckers, „WTO Law in the European Court of Justice“, стр. 1350–1355.

континуитет између држава-чланица и међународног права. Све указује да следи фаза у којој ће мешовити споразуми, схваћени у формалном смислу с обзиром на стране уговорнице, бити све више и више напуштани. Поменуто предвиђање не мора бити тачно уколико дође до прекида конституционализације права ЕУ, која се до сада одвијала скоковито, али и релативно доследно.

**Maја LUKIĆ, LL.M.**

**Lecturer, University of Belgrade, Faculty of Law**

## **MIXED AGREEMENTS AND DEVELOPMENT OF EU EXTERNAL RELATIONS – MAY A TOOL FOR GROWTH OUTGROW ITSELF?**

### **Summary**

*The article attempts to explain the complexity of external contractual relations of the EU from the perspective of their dynamics so far, primarily by looking at the development of the role of mixed agreements, as well as to provide basis for understanding possibilities of future outcomes in the subject field. In the first substantive part a definition of mixed agreements is set forth, alongside with a categorization of that concept pursuant to five criteria. The dominant, but not the sole, definition of mixed agreements, states that these are treaties in respect of which both the EU and member states appear as contracting parties on the same side. As a rule, mixity of competences with respect to execution of contractual obligations of EU and member states takes place as well. Mixity may pertain also to legal grounds within EU law for a given agreement (e.g. CFSP v. non-CFSP). The part titled “Application” presents most important aspects of application of mixed agreements in EU context: it was in connection with mixed agreements that the doctrine of implied powers of the EEC for international treaty making was developed; absence of a “competence clause” in a mixed agreement usually means that both EU and member states are jointly and severally liable for non-performance of pertinent obligations; for several decades most of mixed agreements have encompassed a “disconnection clause”, which has served to prevent application of the treaty regime to relations among member states, i.e. to make sure that internal relations within EU be safe from external influences that may contravene it; duty of loyal cooperation as the core principle of coordination of EU and member states with respect to negotiating*

*and executing contractual provisions. An effect similar to an executed mixed agreement occurs when member states join an international organization “on behalf and for the benefit” of the EU, which is prevented from doing it itself by organization’s rules. The subsequent part addresses the important exception in ECJ’s recognition of direct effect to international agreements: in respect of WTO obligations, ECJ has consistently denied such recognition. In a judgment of 2008 in Intertanko case, however, ECJ broadened the approach to matters related to another mixed agreement, the UN Convention of the Law of the Sea. The concluding section proposes a dynamic view of the role of mixed agreements in affirmation of the Community/EU competences in external relations: the Union competences have been outweighing those of member states, leading to a hugely complex web of mixed agreements, threatening to surpass the limit of practicality; at the same time, the case law of ECJ clearly indicates that the Court moves towards discontinuing the connection between member states and the realm of international law. Everything indicates that next step will consist in a gradual phase-out of mixed agreements, unless, of course, the process of constitutionalization of EU is not interrupted.*

**Key words:** *mixed agreements, external relations of the EU, common foreign and security policy, obligation of loyal cooperation, intertanko.*