

Др Марко ЈОВАНОВИЋ, LL.M.*

ПРАВНИ ОКВИР ПРИСТУПАЊА СВЕТСКОЈ ТРГОВИНСКОЈ ОРГАНИЗАЦИЈИ**

Резиме

Иако је поступак приступања Светској трговинској организацији веома сложен и захтеван, њега суштински уређује само једна одредба Споразума о оснивању СТО, док је од посредног значаја за ово питање још неколико одредаба тог споразума. У таквој ситуацији, многи аспекти поступка придруживања уређени су праксом која, колико год да је до сада била генерално хомогена, ипак показује одређене значајне изузетке и одступања у појединим случајевима. Имајући у виду такво стање права у погледу уређења оквира приступања СТО, овај рад детаљно разматра правне изворе меродавне за поступак приступања, објашњава и анализира поступак приступања и начин дефинисања материјалноправних услова приступања и упоређује их са општим међународноправним стандардима приступања међународним организацијама. Закључује се да неодређеност прописа који дефинишу правни оквир приступања СТО са једне стране омогућава Организацији и кандидату флексибилност и отвара пут за изналагање услова приступања који ће у највећој мери одговорати приликама, потребама и могућностима кандидата али и да, са друге стране, та неодређеност може да створи правну несигурност како на страни кандидата, тако и на страни Организације. Премда би нешто прецизније постављање услова приступања вероватно било од користи преосталим кандидатима за чланство, барем у погледу побољшања правне сигурности и повећања предвидљивости тока и исхода преговора о приступању, веома је мало вероватно да ће Организација проме-

* Доцент, Правни факултет Универзитета у Београду

** Рад је урађен као прилог пројекту „Идентитетски преображај Србије (2019)“ на Правном факултету Универзитета у Београду.

нити своју праксу у овом погледу, која је суштински остала иста још из времена примене ГАТТ-а 1947.

Кључне речи: Светска трговинска организација – приступање међународним организацијама – приступање СТО – члан XII Споразума о оснивању СТО – поступак приступања СТО – материјалноправни услови приступања СТО

І Увод

Закључење Општег споразума о царинама и трговини (ГАТТ) 1947. године представљало је знак сазревања схватања да се економске последице Велике депресије из тридесетих година XX века и Другог светског рата могу најефикасније превазићи хармонизацијом и либерализацијом правила спољнотрговинског пословања.¹ То је истовремено означило и крај протекционистичког приступа уређењу међународних трговинских односа, који је био доминантан у претходном периоду, а нарочито у првој половини XX века. Сасвим очекивано, оваква суштинска промена концепта спољнотрговинске политике имала је веома занимљиву и необичну предисторију.

На конференцији у Бретон Вудсу јула 1944. године, на којој су представници 44 државе-савезника разматрали могућности брзог опоравка светске привреде после Другог светског рата, закључено је, између осталог, да је потребно створити једну међународну организацију – Међународну трговинску организацију (енг. *International Trade Organization*), чији би задатак био да уједначи правила међународних пословних односа у различитим областима: царинском и фискалном режиму међународне трговине робом, уклањању нецаринских препрека међународној трговини робом, успостављању правила поштене међународне трговине, трговинским аспектима радноправних стандарда, третману страних улагања у контексту привредне обнове и развоја, итд.² Како би саставили оснивачки акт будуће Међународне трговинске организације, представници 57 држава су се затим састали новембра 1947. године на Конферен-

1 Више о томе вид. John J. Jackson, *The World Trading System – Law and Policy of International Economic Relations*, MIT Press, Cambridge 2002, 35-36; Raj Bhala, *Modern GATT Law – A Treatise on the General Agreement on Tariffs and Trade*, Sweet & Maxwell, London 2005, 341; Mitsuo Matsushita, Thomas J. Schoenbaum, Petros C. Mavroidis, Michael Hahn, *The World Trade Organization – Law, Practice and Policy*, Oxford University Press, Oxford 2015, 4-6.

2 Више о томе вид. Peter van den Bossche, Werner Zdouc, *The Law and Policy of the World Trade Organization*, Cambridge University Press, Cambridge 2015, 76-78.

цији Уједињених нација о трговини и запошљавању у Хавани.³ Паралелено са преговарањем садржаја оснивачког акта Организације, преговарало се и о споразуму о уједначавању и постепеном снижавању царинских стопа на трговину робом, искључујући трговину пољопривредним производима, текстилом и обућом. Резултат ових преговора је ГАТТ 1947. Тај акт је требало да се примењује у оквиру Међународне трговинске организације, али су се 23 државе договориле да почну да га примењују већ од 1. јануара 1948. године, дакле и пре него што се конституише Организација.⁴ Међутим, недуго након конференције у Хавани, неке од главних светских трговинских сила, а пре свих САД, ускратиле су подршку оснивању Међународне трговинске организације, тако да њена Повеља никад није ступила на снагу па ни Организација није била основана.⁵ У таквим условима, „привремена“ примена ГАТТ-а 1947 се наставила и, како се касније показало, протегла на скоро пет деценија, све до стварања Светске трговинске организације 1. јануара 1995. године.⁶

Током вишедеценијске примене ГАТТ-а 1947, број уговорних страна овог споразума је порастао готово шест пута. Наиме, споразум су 1. јануара 1948. године почеле да примењују 23 државе, а последњег дана његове примене, 31. децембра 1994. године ГАТТ је имао 128 уговорних страна.⁷ Број држава заинтересованих да учествују у мултилатералном систему уређења међународних трговинских односа наставио је да расте и након стварања Светске трговинске организације, па тако СТО данас броји 164 члана.⁸

Иако је већ и приступање ГАТТ-у 1947 покренуло много правних питања и недоумица,⁹ ситуација се није значајније променила ни након стварања СТО. Тренутно се у поступку приступања, налази преко дваде-

3 Simon Lester, Bryan Mercurio, Arwel Davies, *World Trade Law – Text, Materials and Commentary*, Hart Publishing, Oxford-Portland 20123, 56-57.

4 Ibid., 57.

5 Више о томе вид. J. Jackson, 38-41.

6 Више о разлозима стварања СТО, њеним органима, функцијама и циљевима вид. M. Matsushita et al., 6-16.

7 Вид. https://www.wto.org/english/thewto_e/gattmem_e.htm.

8 Стање чланства на дан 29. јула 2016. године, које се до 20. априла 2019. године није мењало. За ажуране информације о броју чланова СТО вид. https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm.

9 Више о тумачењу члана XXXIII ГАТТ-а 1947 вид. Mary Footer, „Article XXXIII“, *WTO – Trade in Goods* (eds. Rüdiger Wolfram, Peter-Tobias Stoll, Holger Hestermeyer), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2011, 753-759.

сет држава,¹⁰ међу којима је и Србија.¹¹ Отуда потреба да се питање правног режима и оквира приступања ближе размотри, како би се утврдиле његове специфичности у контексту општег режима приступања међународним организацијама и из тога извели одговарајући закључци.

II Општа питања правних аспеката приступања међународним организацијама

Приступање међународним организацијама је по правилу сложен процес који обухвата бројне и разнолике аспекте: правне, политичке, економске, итд. На општем плану нарочито је важна и пажње вредна тензија између политичких и правних аспеката која се, зависно од поља деловања организације, испољава о мањој или већој мери. Наиме, колико год поступак приступања једној међународној организацији био омеђен и уређен правним правилима, у пракси се често дешава да су, приликом доношења коначне одлуке о захтеву за пријем кандидата у чланство, чланови надлежног органа међународне организације вођени (и) политичким а не (само) чисто правним мотивима.¹² Питање је, дакле, у којој мери је приступање међународној организацији правни а у којој политички процес и од чега зависи однос ове две компоненте.

Управо је једна ситуација у којој је дошло до оштрог сукоба правних и политичких обзира приликом доношења одлуке о пријему у чланство питање правног оквира приступања довела у жижу међународног права. Радило се о захтевима за пријем у чланство Организације Уједињених нација (ОУН) неколико држава које су током Другог светског рата биле део сила Осовине или су их активно подржавале. Како услед политичких разлика држава чланица ОУН одлука о пријему није могла да буде донета, Генерална скупштина ОУН је Међународном суду правде упутила захтев за давање саветодавног мишљења о питању да ли држава чланица Савета безбедности или Генералне скупштине свој глас којим подржава пријем новог члана има право да условљава своју сагласност елементима који нису изричито предвиђени меродавним одредбама

10 На дан 20. априла 2019. године СТО је бројала 23 посматрача. Сви они, изузев Свете Столице, изразили су жељу за приступањем Организацији. За ажуране информације о броју посматрача вид. https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm.

11 За ажуране информације о преговарачком статусу Србије вид. https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/a1_serbia_e.htm.

12 Jan Klabbbers, *An Introduction to International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge 20153, 90.

Повеље ОУН. Међународни суд правде је стао на становиште да је одлучивање о приступању ОУН у суштини правни процес (јер је уређен одговарајућим одредбама Повеље ОУН, па поступак одлучивања заправо представља поступак њиховог тумачења и примене), да државе чланице немају право да глас у пријему кандидата у чланство условљавају елементима и факторима који нису изричито предвиђени меродавном одредбом, као и да су, у случају када меродавна одредба оставља простор за дискрециону оцену испуњености одређеног услова, државе чланице дужне да је примењују у доброј вери.¹³

Треба, међутим, истаћи да међу судијама није било једногласности приликом доношења овог мишљења, тако да је оно усвојено већином гласова – 9 према 6. Неколико судија је одлучило да приложи појединачна или издвојена мишљења. Међу њима се нарочито истиче заједничко издвојено мишљење судија Бадевана, Винјарског, Мек Нера и Рида. Они су најпре приметили и истакли да приступање ОУН не зависи само воље кандидата за чланство већ и од одлуке Организације, што по њима подразумева и политички, а не само правни процес. Затим су направили врло пажљиву разлику између политичких и правних аспеката приступања ОУН. Према њима, право Генералне скупштине ОУН да одлучује о пријему кандидата укључује и вршење политичке процене приликом заузимања става о гласању. Али, околност да гласање о пријему кандидата у чланство међународне организације у одређеном сегменту представља политички процес не значи и да поступак одлучивања о пријему није уоквирен одређеним правилима и да политичка компонента процеса приступања може да неутралише правну.¹⁴

Са свим изложеним на уму, и апстрахујући околност да је саветодавно мишљење донето поводом приступања конкретної организацији – ОУН, и у вези са тумачењем конкретне одредбе њеног оснивачког акта – члана 4 Повеље ОУН, из саветодавног мишљења Међународног суда правде у предмету првих приступања ОУН је, сматрамо, ипак могуће извести неколико закључака који би били од значаја и за анализу правног оквира приступања Светској трговинској организацији. Прво, у мери у којој је поступак приступања некој међународној организацији уређен одређеним правилима, он представља правни процес. Друго, правна пра-

13 International Court of Justice, *Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (Article 4 of the Charter)*, Advisory Opinion of 28 May 1948, *ICJ Reports* 1948, 57-66.

14 Вид. Dissenting Opinion of Judges Basdevant, Winiarski, Sir Arnold McNair and Read, *ICJ Reports* 1948, 82-93, нарочито 85, пасус 9.

вила која уређују поступак приступања имају се тумачити у складу са уобичајеним правилима тумачења у међународном праву. Уколико оснивачки акт предвиђа *numerus clausus* услова које кандидат треба да испуни како би приступио организацији, орган који одлучује о захтеву за приступање не може да поставља нове услове, нити да условима чији је садржај заокружен додаје нове елементе који нису предвиђени меродавним актом. Коначно, заузимање става о испуњености услова за приступање представља поступак који има и правне и политичке компоненте, при чему однос тих компоненти зависи од начина на који је сваки конкретан услов формулисан.¹⁵

Сходно изведеним закључцима, у наставку рада је потребно најпре испитати природу и садржај извора права којима је уређен поступак приступања СТО, како би се утврдило у којој мери они дају могућност за укључивање политичке компоненте и да ли су формулисани на начин који оставља простор за дискрециону оцену испуњености услова за приступање. Ова анализа треба да обухвати како правила која уређују материјалноправне услове приступања, тако и правила која се односе на поступак приступања. На основу тога, биће могуће сместити поступак приступања СТО у општи правни оквир приступања међународним организацијама и указати на елементе у којима се испољавају његове посебности.

III Извори права за поступак приступања Светској трговинској организацији

Основна одредба која уређује питање приступања Светској трговинској организацији је члан XII Споразума о оснивању СТО. Ова одредба има три дела. У првом делу она прописује да свака држава и посебна царинска територија која има пуну самосталност у вођењу спољнотрговинских односа и уређивању питања обухваћених Споразумом о оснивању СТО и мултилатералним трговинским споразумима закљученим у оквиру СТО може да приступи Споразуму о оснивању СТО према условима који ће бити договорени између тог кандидата и СТО.¹⁶ Приступање Споразуму о оснивању СТО представља и приступање мултилатералним споразумима закљученим у оквиру Организације, а који су садржани

15 Упор. Antonio Parenti, „Accession to the World Trade Organization: A Legal Analysis“, *Legal Issues of Economic Integration* 2/2000, 142-144.

16 Чл. XII(1) Споразума о оснивању СТО.

у анексима 1-3 Споразума о оснивању СТО.¹⁷ Друго, приступање трговинским споразумима садржаним у анексу 4, тзв. плурилатералним споразумима који обавезују само оне чланице СТО које су изразиле интерес да им приступе,¹⁸ уређено је самим тим споразумима.¹⁹ Коначно, о захтеву за приступање одлучује Министарска конференција, а у случају да о том питању мора да се гласа, за усвајање захтева је потребна двотрећинска већина.²⁰

Као што се може приметити, члан XII Споразума о оснивању СТО веома штуро уређује поступак приступања СТО. Он скоро па уопште не уређује процесну страну приступања (изузев одредбе става 2 која говори о надлежности за одлучивање о захтеву за придружење и потребној већини у случају гласања), док у погледу материјалних услова за приступање ствар препушта споразуму кандидата и Организације. По свом садржају члан XII Споразума о оснивању СТО веома подсећа на члан XXXIII ГАТТ-а 1947.²¹ Међутим, док се лапидарност члана XXXIII ГАТТ-а 1947 могла разумети и објаснити околношћу да је ГАТТ 1947 требало да буде део једног ширег правног оквира – Хаванске повеље,²² дотле је оскудност садржаја члана XII Споразума о оснивању СТО тешко схватљива са правне тачке гледишта. У таквим околностима, много правних питања везаних за поступак приступања СТО морао је, по природи ствари, да се решава „у ходу“, кроз успостављање једнообразне праксе.

Како би помогао државама чланицама, али у одређеној мери и кандидатима за чланство, Секретаријат СТО је сачинио читав низ докумената која се односе на поједина процесна и техничка питања у поступку придруживања. То су, примера ради, Белешке о поступку преговора

17 Ibidem.

18 Тренутно су на снази два таква споразума: Споразум о трговини цивилним ваздухопловима и Споразум о државним набавкама.

19 Вид. чл. XII(3) Споразума о оснивању СТО.

20 Чл. XII(2) Споразума о оснивању СТО.

21 Члан XXXIII ГАТТ-а 1947 је гласио: „Било која влада која није уговорница овог Споразума, као и било која влада која поступа у име посебне царинске територије која има пуну независност у вођењу својих спољнотрговинских односа и других питања уређених овим Споразумом може приступити овом Споразуму, у своје име или у име те царинске територије, према условима које та влада договори са Странама уговорницама. Одлуке Страна уговорница о питањима уређеним овом одредбом биће донете двотрећинском већином“.

22 Питањима чланства у Међународној трговинској организацији требало је да буде посвећен члан 71 Хаванске повеље.

на основу члана XII,²³ Информације које је потребно доставити о домаћој подршци и извозним субвенцијама за пољопривредне производе,²⁴ Информације које је потребно доставити о мерама које утичу на трговинску услугама,²⁵ Информације које је потребно доставити о мерама које се тичу санитарних и фитосанитарних питања и техничких препрека трговини,²⁶ Информације које је потребно доставити о примени Споразума о трговинским аспектима права интелектуалне својине,²⁷ Техничка белешка о поступку придруживања,²⁸ и сл. Међутим, ови документи немају карактер извора права *stricto sensu*. Они само представљају „кодификацију најбољих пракси“ коју је саставио Секретаријат, а не државе чланице у одговарајућем поступку доношења правно обавезујућих правила. Сходно томе, ови документи у поступку придруживања представљају смернице, а никако не правно обавезујућу разраду или допуну члана XII Споразума о оснивању СТО.

Управо због тога, а у светлу закључака изведених из напред анализираног саветодавног мишљења Међународног суда правде у предмету приступања ОУН, и поступак приступања Светској трговинској организацији као и одређивање круга и садржаја материјалноправних услова тог приступања отварају додатна правна питања која је потребно детаљније размотрити.

IV Фазе и ток поступка приступања Светској трговинској организацији

Члан XII Споразума о оснивању СТО овлашћује сваку државу, односно посебну царинску територију која има пуну самосталност у вођењу спољнотрговинских односа и уређивању питања обухваћених Споразумом о оснивању СТО и мултилатералним трговинским споразумима закљученим у оквиру СТО да затражи приступање овој организа-

23 *Note by the Secretariat on the Procedures for Negotiation Under Article XII*, WTO Document WT/ACC/22.

24 *Information to Be Provided on Domestic Support and Export Subsidies in Agriculture*, WTO Document WT/ACC/22/Add.1.

25 *Information to Be Provided on Policy Measures Affecting Trade in Services*, WTO Document WT/ACC/5.

26 *Information to Be Provided on Policy Measures With Respect to TBT and SPS Issues*, WTO Document WT/ACC/22/Add.2.

27 *Information to Be Provided on Implementation of the TRIPS Agreement*, WTO Document WT/ACC/22/Add.2.

28 *Technical Note on the Accession Process*, WTO Document WT/ACC/10.

цији. Може се приметити да по овом питању, а у односу на самосталне царинске територије, члан XII Споразума о оснивању СТО предвиђа нешто другачије решење него што је то чинио члан XXXIII ГАТТ-а 1947. Наиме, док Споразум о оснивању СТО директно овлашћује самосталну царинску територију да поднесе захтев за приступање Организацији, дотле је ГАТТ 1947 предвиђао да ће такав захтев у име самосталне царинске територије поднети држава која је одговорна за међународне односе самосталне царинске територије.²⁹

Међутим, Споразум о оснивању СТО не уређује изричито питање поступка подношења и разматрања захтева за приступање Организацији. Начелно, одговор на ово питање би могао да се нађе системским тумачењем Споразума о оснивању СТО. Полазна тачка таквог приступа би био члан IV(1) Споразума о оснивању СТО који овлашћује Министарску конференцију да извршава функције СТО. Како је једна од функција СТО олакшавање спровођења мултилатералних трговинских споразума закључених у оквиру СТО (укључујући и Споразум о оснивању СТО),³⁰ а то је категорија под коју би се питање приступања тим споразумима могло подвести, произлази да је Министарска конференција надлежна да одлучује о захтеву за приступање. Али, како се Министарска конференција састаје у прилично дугим временским интервалима – најмање једном у две године, њене дужности у периоду између заседања обавља Општи савет.³¹ Сходно томе, може се закључити да је одлучивање о захтеву за приступање СТО по правилу надлежна Министарска конференција, а у случају да је одлуку потребно донети у тренутку када овај орган није у заседању, надлежност припада Општем савету. Овакав закључак подржава и Белешка о поступку преговора на основу члана XII, која предвиђа да ће држава или самостална царинска територија о својој намери приступања Организацији обавестити генералног директора СТО, који ће затим то обавештење проследити свим државама чланицама, а о захтеву ће одлучити Министарска конференција, односно Општи савет.³²

Изложени закључак за собом повлачи наредно питање, а то је: у чему се састоји „одлука“ о захтеву за приступање Организацији? Из члана XII Споразума о оснивању СТО може се наслутити да та одлука има најмање два дела. Потребно је најпре да СТО утврди услове приступања

29 Вид. А. Parenti, 144-145.

30 Вид. чл. III(1) Споразума о оснивању СТО.

31 Вид. чл. IV(1) и (2) Споразума о оснивању СТО.

32 Вид. тачке 4 и 5 Белешке о поступку преговора на основу члана XII.

кандидата,³³ а затим и да донесе одлуку о испуњености тих услова, односно да донесе коначну одлуку о захтеву кандидата за приступање Организацији. Међутим, доношење овакве одлуке за собом повлачи најмање један значајан технички проблем. Наиме, очигледно је да ни Министарска конференција ни Општи савет као пленарни органи због своје гломазности не би могли да руководе свим елементима и сегментима поступка одлучивања о захтеву за приступање. Зато се овде јавила потреба за утврђивањем праксе поступања Организације у поступку утврђивања услова приступања кандидата. Та пракса је „кодификована“ у Белешци о поступку преговора на основу члана XII, која предвиђа да ће Министарска конференција, односно Општи савет, оформити Радну групу за приступање, у коју ће моћи да се прикључе сви заинтересовани чланови СТО, и чији ће задатак бити да размотри захтев за приступање кандидата и у том погледу учини одговарајуће препоруке Министарској конференцији, односно Општем савету, које могу да укључују и нацрт Протокола о приступању.³⁴ Према томе, Белешка појашњава да се „одлука“ о захтеву за приступање Организацији са једне стране састоји у формирању Радне групе која ће бити овлашћена да у име Организације води преговоре о приступању са кандидатом и, са друге стране, а по окончању преговора о приступању, у одлучивању о препорукама о пријему кандидата у чланство СТО које надлежном пленарном органу упути Радна група.

Међутим, и у погледу поступка формирања Радне групе могу се поставити одређена правна питања. Најмање два су од посебне важности. Прво, на основу којих критеријума пленарни орган доноси одлуку о формирању Радне групе тј. отпочињању преговора о приступању? Друго, постоји ли обавеза формирања Радне групе у случају да су кандидат испуњава критеријуме, или у том погледу има простора за дискрециону оцену пленарног органа? Што се тиче критеријума на основу којих ће се донети одлука о формирању Радне групе, Белешка не садржи никакве индикације у том смислу. Из члана XII Споразума о оснивању СТО би се могло закључити да се ти критеријуми ограничавају само на базичну околност, а то је утврђивање да ли је захтев за чланство поднео овлашћени ентитет – држава, односно посебна царинска територија која има пуну самосталност у вођењу спољнотрговинских односа и уређивању питања обухваће-

33 Сходно члану XII(1) Споразума о оснивању СТО, услове за приступање заједнички договарају СТО и кандидат за чланство, али да би такав договор могао да се постигне, СТО мора да усагласи своју преговарачку позицију у поступку састављања услова.

34 Вид. тачку 5 Белешке о поступку преговора на основу члана XII.

них Споразумом о оснивању СТО и мултилатералним трговинским споразумима закљученим у оквиру СТО.³⁵ Из тога се даље може извући закључак да је простор за доношење негативне одлуке о захтеву за формирање Радне групе веома узак. Међутим, непостојање правила које би наметнуло обавезу стављања захтева за приступање СТО на дневни ред надлежног пленарног органа у одређеном временском периоду од тренутка подношења отвара могућност за уплив политичких критеријума у овај поступак.³⁶ Наиме, уколико се процени да није изгледно да ће сви чланови СТО бити заинтересовани за отпочињање преговора о приступању са одређеним кандидатом, пракса показује да ће се одлука о захтеву за формирање Радне групе тада једноставно одлагати, односно да се неће стављати на дневни ред надлежног пленарног органа. Тако је, примера ради, Иран поднео захтев за приступање СТО 19. јула 1996. године, а Радна група је формирана тек девет година касније, 26. маја 2005. године, и од свог формирања се још ниједном није састала.³⁷ Дакле, захтев за формирање Радне групе се формално не одбија, али се ни не прихвата.

Када се оформи Радна група, Секретаријат СТО позива кандидата да поднесе Меморандум о спољнотрговинском режиму. Тај Меморандум представља детаљан приказ система и оквира спољнотрговинског пословања у држави или самосталној царинској територији кандидату у свим областима које уређује право СТО. Он садржи, примера ради, преглед кључних макроекономских и економско-политичких параметара и фактора, преглед правног оквира за доношење и примену прописа у области спољнотрговинског пословања, приказ прописа и политика које се тичу трговине робом и услугама, као и трговинских аспеката права интелектуалне својине.³⁸ Уз Меморандум је потребно приложити одговарајуће статистичке податке, као и примерке прописа наведених у Меморандуму, и

35 Тако и А. Parenti, 150.

36 Поређења ради, може се приметити да је оваква могућност политичког утицаја у контексту поступка решавања спорова у СТО јасно искључена Договором о решавању спорова, који предвиђа да ће Тело за решавање спорова СТО одмах бити обавештено о постојању захтева за формирање панела (дакле, искључена је могућност дискреционог одлучивања о (не)стављању таквог обавештења на дневни ред Тела), као и да ће се одлука о формирању панела донети најкасније на првој наредној седници Тела за решавање спорова у односу на седницу на којој се такав захтев први пут појави на дневном реду. Вид. чл. 6 ст. 1 Договора о решавању спорова.

37 Вид. https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/a1_iran_e.htm#status.

38 Оквирна структура Меморандума о спољнотрговинском режиму кандидата за чланство садржана је у Анексу I Белешке о поступку преговора на основу члана XII. Међутим, та структура је, како је и наведено у тачки 7 Белешке, само индикативна.

то нарочито оних који се односе на царинску тарифу.³⁹ Због тога неки аутори ову фазу преговора о приступању називају „фазом представљања“.⁴⁰ Од кандидата за чланство се очекује да што пре почне да усклађује своје право са прописима СТО, тако да се сваки састанак чланова Радне групе са представницима кандидата по правилу завршава утврђивањем учињеног напретка и одређивањем корака које је потребно предузети у предстојећем периоду.⁴¹ У том циљу се од кандидата за чланство очекује да у раној фази преговора о приступању поднесе Акциони план измене прописа (енг. *Legal Action Plan – LAP*) у коме ће пописати прописе који су већ усклађени са правом СТО и представити план за усклађивање оних прописа који одступају од правила Организације.⁴² Такође, пракса је да током поступка приступања кандидат Организацији подноси на мишљење о усклађености нацрте прописа који се тичу спољнотрговинског режима или утичу на њега, како би се избегла ситуација да кандидат мора да мења или допуњава прописе које је усвојио током преговора о приступању.

Занимљиво је приметити да, паралелно са мултилатералним коло-секом преговора за приступање СТО, сваки заинтересовани члан Радне групе може, мимо Радне групе, да затражи билатералне преговоре са кандидатом о условима приступа тржишту роба и услуга и другим питањима о којима се споразуме са кандидатом.⁴³ Сваки споразум који буде постигнут у оквиру таквих билатералних преговора ће се затим мултилатерализовати посредством клаузуле најповлашћеније нације,⁴⁴ која представља израз једног од темељних принципа права СТО – принципа недискриминације.⁴⁵ Ову фазу паралелних мултилатералних и билатералних преговора неки аутори називају „фазом давања понуда“.⁴⁶

Када се мултилатерални и билатерални преговори о приступању заврше, Радна група Министарској конференцији, односно Општем савету доставља тзв. пакет приступних докумената (енг. *accession package*). Тај пакет докумената се састоји из извештаја Радне групе, нацрта одлуке о приступању и приступног протокола и пописа повластица које се односе

39 Вид. тачку 10 Белешке о поступку преговора на основу члана XII.

40 S. Lester, B. Mercurio, A. Davies, 86.

41 Вид. тачке 13 и 15 Белешке о поступку преговора на основу члана XII.

42 Вид. тачку 16 Белешке о поступку преговора на основу члана XII.

43 Вид. тачку 18 Белешке о поступку преговора на основу члана XII.

44 Вид. чл. I Општег споразума о царинама и трговини; чл. II Општег споразума о трговини услугама; чл. 4 Споразума о трговинским аспектима права интелектуалне својине.

45 P. van den Bossche, W. Zdouc, 36-37.

46 S. Lester, B. Mercurio, A. Davies, 87.

на трговину робом и услугама.⁴⁷ Приступни протокол је по правилу веома кратак и има уобичајену форму и садржај. Међутим, има и другачијих примера. Тако, рецимо, Протокол о приступању Кине има више од 100 страна,⁴⁸ што је ипак изузетак у пракси СТО.

Оперативни део протокола о приступању састоји се из три целине: општег дела, пописа трговинских повластица и завршних одредаба.⁴⁹ У општем делу се одређује да ће по ступању на снагу протокола кандидат постати члан СТО, упућује се на део извештаја Радне групе у коме је садржан попис обавеза које је кандидат преузео у поступку приступања и успоставља обавеза примене мултилатералних трговинских споразума закључених у оквиру СТО као да је кандидат њима био обавезан на дан када су ступили на снагу. Други део стандардног протокола садржи одредбе којима се упућује на попис трговинских повластица које ће кандидат јемчити роби и услугама пореклом из других држава чланица СТО. Коначно, у завршним одредбама приступног протокола одређује се, између осталог, рок у коме кандидат треба да обави одговарајуће унутрашње поступке (ратификација и сл.) како би обезбедио да протокол у односу на њега ступи на правну снагу. Тај рок се одређује за сваког кандидата понаособ, зависно од сложености поступка изражавања сагласности на обавезаност протоколом који треба да примени. Ипак, најчешће се одређује рок у трајању од неколико месеци. Тако је, примера ради, рок који је имала Црна Гора износио 3,5 месеца,⁵⁰ Јордан нешто мало преко 3 месеца,⁵¹ што је био период и за Казахстан (али уз могућност продужења одлуком Општег савета)⁵². Има, наравно, и примера где је тај рок био дужи (нпр. Вијетнам – скоро 8 месеци,⁵³ Русија – 220 дана,⁵⁴ Украјина – скоро 5 месеци⁵⁵), док је, са друге стране, било и примера кандидата којима је рок за изражавање сагласности био знатно краћи. Тако је, рецимо,

47 Вид. тачку 23 Белешке о поступку преговора на основу члана XII.

48 Вид. Протокол о приступању Кине, WT/L/432 од 11. децембра 2001. године.

49 За форму и садржај стандардног протокола о приступању вид. Техничку белешку о поступку приступања, WT/ACC/10, 38-39.

50 Вид. Протокол о приступању Црне Горе, WT/L/841 од 17. децембра 2011. године.

51 Вид. Протокол о приступању Јордана, WT/ACC/JOR/35 од 23. децембра 1999. године.

52 Вид. Протокол о приступању Казахстана, WT/L/957 од 27. јула 2015. године.

53 Вид. Протокол о приступању Вијетнама, WT/L/662 од 7. новембра 2006. године.

54 Вид. Протокол о приступању Руске Федерације, WT/L/839 од 16. децембра 2011. године.

55 Вид. Протокол о приступању Украјине, WT/L/718 од 5. фебруара 2008. године.

Саудијској Арабији остављено непуних 50 дана,⁵⁶ Кини непуних 40,⁵⁷ а Оману само 22 дана⁵⁸.

Одлуку о пријему у чланство кандидата доноси Министарска конференција, односно Општи савет уколико би се питање поставило у тренутку када Министарска конференција није у заседању. Начин одлучивања Министарске конференције, односно Општег савета, прописан је Споразумом о оснивању СТО. Сходно члану IX(1) Споразума о оснивању СТО, Организација ће наставити да примењује принцип ГАТТ-а 1947 према коме се одлуке по правилу доносе консензусом. Међутим, уколико би неки члан СТО тражио да се предлогу одлуке гласа, предлог ће бити усвојен уколико га подржи двотрећинска већина.⁵⁹ У пракси СТО, о предлогу одлуке о пријему у чланство гласало се само једанпут, и то у случају приступања Еквадора.⁶⁰ У свим осталим случајевима, одлука о пријему у чланство је доношена консензусом.

V Материјалноправни услови приступања Светској трговинској организацији

Члан XII Споразума о оснивању СТО, као што је већ напоменуто, не дефинише материјалноправне услове приступања Организацији, већ само наводи да ће услови споразума о приступању бити договорени између кандидата и Организације.⁶¹ Оваква формулација Споразума оставља простор сваком кандидату да, у мери у којој је то могуће, испреговара услове приступања, али и даје простор Организацији да услове приступања прилагоди конкретној привредној ситуацији сваког појединачног кандидата.⁶² Али, са друге стране, оваква неодређеност члана XII Споразума о оснивању СТО истовремено представља и потенцијални извор правне несигурности јер омогућава успостављање различитих услова за пријем различитих кандидата. Неки аутори зато овај део члана XII Споразума о оснивању СТО називају правном празнином јер он у суштини омогућава да садржај споразума о приступању избегне било

56 Вид. Протокол о приступању Саудијске Арабије, WT/L/627 од 11. новембра 2005. године.

57 Вид. Протокол о приступању Кине, WT/L/432 од 11. децембра 2001. године.

58 Вид. Протокол о приступању Омана, WT/ACC/OMN/28 од 10. октобра 2000. године.

59 Вид. чл. XII(2) Споразума о оснивању СТО.

60 Steve Charnovitz, „Mapping the Law of the WTO Accession“, 2013, 6, доступно на веб-адреси: https://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1430&context=faculty_publications.

61 Вид. чл. XII(1) Споразума о оснивању СТО.

62 A. Parenti, 157.

какво ограничење и у потпуности зависи од исхода преговоар кандидата и Организације.⁶³ Управо то је у жаргону Организације довело до стварања термина „СТО-плус“ и „СТО-минус“ обавеза.

Термин „СТО-плус“ обавезе користи се у различитим контекстима.⁶⁴ У контексту приступања СТО, под овим термином се подразумева уговарање строжих дисциплина и ширег домашаја обавеза за кандидата од оних које обавезују постојеће чланове Организације. То би, примера ради, био пристанак кандидата на веће снижење царинске стопе на одређену робу од оног које је уговорено међу постојећим чланицама СТО, пристанак на строжа правила у вези са надзором над спољнотрговинском политиком или преузимање обавеза у неким областима које нису детаљно уређене споразумима закљученим у оквиру СТО, као што би био пристанак на давање одређених конкретних повољности и повластица страним улагачима. Концепт „СТО-плус“ је нарочито дошао у жижу интересовања теорије и праксе приликом приступања Кине Организацији. Наиме, Протокол о приступању Кине Светској трговинској организацији садржи дугачку листу „СТО-плус“ обавеза које се могу поделити у неколико група: 1) обавезе које се тичу транспарентности трговинске политике; 2) обавезе које се тичу управне и судске контроле одлука и мера које тичу односа уређених правом СТО; 3) обавезе које се тичу једнообразне примене мера трговинске политике; 4) детаљније прописан режим признавања националног третмана; 5) детаљније прописане обавезе третмана страних улагања од оних уређених Споразумом о инвестиционим мерама у вези са трговином; 6) обавезе које се тичу успостављања тржишне привреде; 7) посебне обавезе надзора над спољнотрговинском политиком у транзиционом периоду.⁶⁵

Насупрот „СТО-плус“ обавезама, појам „СТО-минус“ обавеза требало би да означи споразум између кандидата и Организације којим се договара да се на кандидата у одређеном периоду након пријема у чланство неће примењивати одређене обавезе или дисциплине које иначе произлазе из права СТО.⁶⁶ „СТО-минус“ обавезе би, примера ради, подразумевале право кандидата да у одређеном периоду након пријема у чланство задржи више царинске стопе за поједине производе од оних

63 Julia Ya Qin, „'WTO-Plus' Obligations and Their Implications for the World Trade Organization Legal System“, *Journal of World Trade* 3/2003, 487.

64 Chang Fa Lo, *WTO-Plus in Free Trade Agreements*, Angel Publishing Company 2010, 1.

65 Детаљније о овоме вид. J. Ya Qin, 491-509.

66 S. Charnovitz, 17.

које су уговорене међу постојећим чланицама Организације или, пак, да у одређеном периоду након пријема у чланство не примењује неко друго правило трговања успостављено правом СТО. Изложени концепт наводи на закључак да на уговарање „СТО-минус“ обавеза у првом реду претендују они кандидати за чланство у Организацији који припадају категорији неразвијених држава. У прилог таквом закључку иду и Смернице за приступање неразвијених држава.⁶⁷ Ове Смернице у тачки 2, која се иначе односи на примену правила СТО, предвиђају уговарање посебних прелазних периода и аранжмана, одмерених у складу са индивидуалним стањем привредног развоја, финансијским и економским потребама сваког кандидата на кога се те Смернице односе, како би се неразвијеним државама омогућило да што пре дођу у стање да у пуној мери примењују сва правила и дисциплине СТО. Ипак, не треба занемарити околност да ове Смернице немају обавезујући карактер, тако да не дају основ ни за какво „леgitимно очекивање“ кандидата из реда неразвијених држава да ће материјалноправни услови његовог приступања Организацији подразумевати „СТО-минус“ обавезе. Напротив, релативно скорашња пракса Организације у вези са приступањем Непала и Камбоџе сведочи о томе да ће кандидат моћи да ужива „СТО-минус“ режим само ако за њега успе да се „избори“ током преговора о приступању.⁶⁸

Без обзира на то да ли је кандидат за чланство током преговора о приступању за себе уговорио услове који се могу квалификовати као „СТО-плус“, „СТО-минус“ или које, пак, одговарају нивоу повластица и повољности успостављених између постојећих чланова Организације, обавезе из протокола о приступању су правно обавезујуће, тако да њихово кршење, односно неиспуњење, повлачи за собом могућност активирања механизма решавања спорова предвиђеног Договором о решавању спорова. До сада је механизам решавања спорова СТО коришћен у скоро 40 случајева сумњи на кршење обавеза из протокола о приступању.⁶⁹ Највећи број тих предмета односи се на Протокол о приступању Кине СТО, што не треба да чуди имајући у виду обим и степен детаљности тог акта.

67 *Guidelines for Accession of Least-Developed Countries*, WTO Document WT/L/508 of 20 January 2003.

68 S. Charnovitz, 17.

69 На дан 20. априла 2019. године пред Телом за решавање спорова било је регистровано 36 спорова поводом кршења обавеза из протокола о приступању. За ажурне информације вид. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/find_dispu_cases_e.htm.

VI Закључак

Окосницу правног оквира приступања Светској трговинској организацији чини члан XII Споразума о оснивању СТО. Ова одредба, међутим, само делимично уређује питања од значаја за поступак приступања. Она само наводи да захтев за приступање може поднети било која држава или самостална царинска територија која независно уређује питања обухваћена правом СТО, да услове приступања договарају кандидат и Организација, да, у случају да се о захтеву за приступање одлука не може донети консензусом, потребна је двотрећинска већина за доношење одлуке о приступању, као и да су за приступање плурилатералним споразумима закуљченим у оквиру СТО меродавни управо ти споразуми. Дакле, осим што не уређује кључне елементе поступка приступања, одредба члана XII Споразума о оснивању СТО предвиђа и да ће материјалноправни услови приступања Организацији бити дефинисани преговорима кандидата и Организације. Лапидарност члана XII Споразума о оснивању СТО условила је то да су многи важни аспекти поступка приступања Организацији уређени праксом која, колико год до сада била хомогена, ипак садржи поједине изузетке, што негативно утиче на правну сигурност кандидата за чланство и њихову могућност предвиђања тока и исхода преговора.

Према неким ауторима, неодређеност члана XII Споразума о оснивању СТО је знак флексибилности система СТО захваљујући којој услови приступања у сваком појединачном случају могу да буду одређени тако да најбоље одговарају привредној ситуацији и економским потребама сваког конкретног кандидата. Међутим, одсуство било каквих изричитих ограничења у погледу обима и садржаја услова приступања у пракси је довело до тога да се од неких кандидата за чланство тражи да пристану на додељивање повластица и повољности које превазилазе ниво који обавезује постојеће чланове СТО. Неодређеност члана XII Споразума о оснивању СТО исто тако оставља незанемарљиву могућност уплива политичких елемената у поступак одлучивања о пријему у чланство, и то на начин који се не би могао сматрати супротним закључцима Међународног суда правде у предмету приступања ОУН. Да таква могућност заиста може да буде искоришћена показује и пракса СТО, и то нарочито у случајевима приступања Кине, чији су услови за приступање у многостраном одударали од до тада уобичајених, и Ирана, који је захтев за приступање поднео пре више од две деценије а до сада се није десио никакав значајнији напредак у поступку његовог приступања.

Имајући у виду околност да право СТО непрестано еволуира,⁷⁰ као и то да свако повећање чланства СТО потенцијално отежава преговарачку позицију будућих кандидата, јер сваки члан Организације може да затражи билатералне преговоре са кандидатом током поступка приступања и тако покуша да испреговара већи ниво повластица и повољности од оног који би био уговорен на мултилатералном нивоу, приступање Светској трговинској организацији, како неки аутори сликовито наводе, подсећа на трчање за возом у покрету.⁷¹ Из тога би се могао извући закључак да би на садашњем степену развоја Светске трговинске организације, када њено чланство чини више од четири петине укупног броја држава на свету, за преостале кандидате било сврсисходније, са становишта правне сигурности и заштите легитимних интереса у погледу приступања како кандидата тако и саме Организације, да је овај поступак детаљније уређен и омеђен правилима. Ипак, веома је мало вероватно да би до таквог обрта могло да дође у овом тренутку, јер је правни оквир приступања СТО готово идентичан правном режиму приступања ГАТТ-у 1947, те тако представља чврсто устаљену праксу која је на снази већ више од седам деценија.

70 Тренутно је у току Доха рунда преговора у оквиру које се разматрају могућности даље хармонизације прописа у око 20 области међународне трговине. Вид. Министарску декларацију којом је отворена Доха рунда преговора, доступну на веб-адреси: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm.

71 Тако А. Parenti, 141.

Dr. Marko JOVANOVIĆ, LL.M.
Assistant Professor
University of Belgrade Faculty of Law

LEGAL FRAMEWORK FOR THE ACCESSION TO THE WORLD TRADE ORGANIZATION

Summary

Despite its remarkable complexity, the process of accession to the World Trade Organization is essentially governed by only one provision of the Agreement Establishing the World Trade Organization. Additionally, a few more provisions of the said Agreement bear indirect impact on the issue of accession. Consequently, many aspects of the accession process are governed by practice which, as homogenous as it may be, nevertheless shows certain exceptions in some cases. Thus, this paper presents the sources of law for the accession to the WTO, explains and analyzes the accession process and the way in which the substantive requirements for the accession (i.e. the terms of accession) are defined and contrasts them to the general standards of accession to international organizations. The author concludes that the lack of precision of the provisions governing the accession gives a possibility to the Organization and to the candidate to be flexible in defining the terms of accession that will best fit the situation, the needs and the economic capabilities of the candidate. However, that lack of precision may also jeopardize the principle of legal certainty and foreseeability of the development of the accession process, as well as of its outcomes. Although it could be argued that more precision in defining the legal framework to the accession to the WTO could prove to be beneficial for the remaining candidates, it is highly unlikely that the current practice will be amended as it is more or less consistently applied since the times of GATT 1947.

Key words: *World Trade Organization – accession to international organizations – accession to the WTO – Article XII of the Agreement Establishing the World Trade Organization – accession procedure – terms of accession*