

*Mr Bojan Tubić, asistent
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

SUDSKA KONTROLA LEGALNOSTI MEĐUNARODNIH UGOVORA KOJE ZAKLJUČUJE EVROPSKA ZAJEDNICA

Sažetak: *Međunarodni ugovori zauzimaju značajno mesto u pravnom poretku Zajednice i zbog toga je potrebno ustanoviti mehanizme kontrole njihove zakonitosti. Pošto su to akti koji proizvode pravna dejstva oni ne mogu izbeći ovu vrstu kontrole. Unutar Zajednica je uspostavljen sistem da se ipak ne kontroliše sam ugovor nego unutrašnji akt Zajednice koji dovodi do zaključivanja ugovora. Njegovo sudsko poništavanje ima za rezultat neprimenljivost datog međunarodnog ugovora unutar Zajednice, ali ne poništava ugovor na planu međunarodnog prava, niti oslobađa Zajednicu njenih međunarodnih obaveza. Sud pravde je u slučajevima Jusuf i Kadi na kraju ipak potvrdio da ni konkretna uredba koja predstavlja implementaciju jedne obavezujuće rezolucije Saveta bezbednosti ne može da izbegne sudsku kontrolu unutar Zajednice. Na taj način je sačuvao jednoobraznu primenu prava Zajednice i do određene mere uklonio pretnju primatu prava EZ.*

Ključne reči: *kontrola legalnosti, međunarodni ugovori, Evropska zajednica, Sud prve instance, Sud pravde*

Uvod

Sud pravde i Sud prve instance imaju, na osnovu člana 230 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, nadležnost da ispituju zakonitost akata koje donose institucije EZ. Ova kontrola zakonitosti je dopunjena i mogućnošću da nacionalni sudovi upute Sudu pravde, pitanja o valjanosti

akata institucija, na osnovu člana 234 Ugovora o EZ. Sud pravde i Sud prve instance su tokom razvoja pravnog poretka EZ ispitivali zakonitost svakog pravnog akta, koji je mogao da proizvede pravno dejstvo unutar tog sistema. Pristup Suda da obezbedi da taj pravni poredak bude u skladu sa osnivačkim ugovorima nije menjan ni kada je akt predstavljao međunarodnu obavezu Zajednice. Postoje različita mišljenja u teoriji o ovom pitanju. Jedni tvrde da ugovor o EZ daje prednost primarnom pravu EZ u odnosu na međunarodno pravo, odnosno da je međunarodno pravo, zbog jedinstvenog karaktera EZ podređeno pravu EZ.¹ Drugi pak, tvrde da Sud ne može da zanemari primat međunarodnog prava, kada tumači osnivačke ugovore, čak i ako su oni u koliziji.

Priroda EZ kao međunarodnog subjekta

Pravna priroda Zajednica je bila podvrgnuta jednoj pravnoj dialektici. Jedni su tvrdili da su osnove pravnog poretka EZ tako posebne da se ona ne može smatrati međunarodnom organizacijom.² Drugi su pak, tvrdili da je EZ međunarodna organizacija i da je stoga njeno međunarodno ponašanje rukovođeno opštim međunarodnim pravom.³ U slučaju *Kosta protiv Enela*, Sud je smatrao da je suprotno običnim međunarodnim ugovorima, Ugovor o EEZ stvorio svoj sopstveni pravni sistem, iako nijedna od Bečkih konvencija o pravu ugovora ne razlikuje obične i posebne ugovore.⁴ Ovu izjavu Suda kritikovali su teoretičari koji shvataju pravni poredak EZ kao samo malo uznapredovalu međunarodnu organizaciju.⁵ Oni tvrde da je ustavna struktura poretka EZ, a posebno primat prava EZ nad nacionalnim pravom i doktrina direktnog dejstva, inspirisana opštim međunarodnim pravom. Ono se primenjuje na ponašanje Zajednice, kao i na svaku drugu međunarodnu organizaciju. Normativno tumačenje osnivačkih ugovora koje obavlja Sud jeste ustavnog karaktera,⁶ ali to ne menja činjenicu da je EZ podvrgnuta klasičnom međunarodnom pravu. Ovakav stav je u saglasnosti sa presudom *Međuna-*

¹ J.P. Jacqué, *Droit Institutionnel de l'Union Européenne*, Dalloz, Second Edition, Paris, 2004, p. 499, P. Pescatore, *Les relations extérieures des Communautés européennes*, vol. 126 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1961, p. 129.

² D. Simon, *Les fondements de l'autonomie du droit communautaire*, *Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, Paris, Pedone, 2000, str. 207.

³ A. Pellet, *Les fondements juridiques internationaux de l'ordre juridique communautaire*, *Collected Courses in Academy of European Law* (1994, vol. V), str. 232-238.

⁴ C-6/64 *Costa v Enel*, 1964, ECR 1141

⁵ A. Pellet, *ibid.*

⁶ Case C-294/83 *Les Verts v Parliament*, 1986, ECR, 1339, para 23.

rodnog suda pravde, u kojoj je ovaj sud zaključio da se međunarodna običajna pravila primenjuju ne samo na primarne subjekte, već i na međunarodne organizacije. Sud je rekao da su međunarodne organizacije subjekti međunarodnog prava i kao takve one su vezane svakom obavezom koja im se nametne prema opštim pravilima međunarodnog prava.⁷ U skladu sa ovim, kada EZ zaključi jedan međunarodni ugovor, ona se obavezuje na međunarodnom nivou da se isključuje eventualna međunarodna odgovornost država članica u pogledu datog međunarodnog ugovora, jer međunarodna organizacija koja je strana ugovornica ne može da se poziva na svoja pravila kao na opravdanje da ne izvrši ugovor.

Nadležnost Suda pravde u odnosu na Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku EU

U skladu sa članom 46 Ugovora o osnivanju Evropske unije, Sud pravde nema nadležnost nad pitanjima spoljne politike i bezbednosti, iako jedan ograničeni oblik sudske kontrole može nastati iz kombinovanog dejstva ove odredbe i člana 47 Ugovora o EU, koji sprečava dejstvo prava EU na nadležnost Zajednice, u pogledu kontrole izbora pravnog osnova i utvrđivanja kršenja postupaka donošenja odluka u EZ. Odsustvo sudske kontrole nad vršenjem ovlašćenja EU i njenih država članica u ovoj potencijalno osetljivoj oblasti, ne garantuje očuvanje institucionalne ravnoteže, ustanovljene Ugovorom o EU. Sud pravde je ukazao na pravna pitanja koja mogu nastati zbog odsustva sudske kontrole u postupku međuvladine saradnje. On je tvrdio da sudska zaštita pojedinaca pogođenih aktivnošću EU mora da bude garantovana i postavljena na takav način da omogući dosledno tumačenje i primenu kako komunitarnog prava, tako i odredaba usvojenih u okviru Drugog i Trećeg stuba EU.⁸

Član 46 Ugovora o EU navodi granice nadležnosti Suda pravde u odnosu na pitanja obuhvaćena Ugovorom o EU. Nadležnost suda se ne proteže na Naslov I Ugovora o EU, koji ustanovljava zajedničke odredbe na kojima je EU zasnovana, sa izuzetkom člana 6(2) u pogledu poštovanja osnovnih prava od strane institucija Zajednice. Takođe, nadležnost se

⁷ CJ Advisory Opinion of 20 December 1980, Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, ICJ Rep, 1980, p. 89.

⁸ Report of the Court of Justice on Certain Aspects of the Application of the Treaty on European Union, Luxembourg, May 1995, para 4.

ne proteže ni na akte koje preduzimaju države članice u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike. U pogledu zajedničkih odredbi, nedostatak ovlašćenja za sudsku kontrolu je potvrđen od strane Suda u slučaju *Grau Gromis*. U ovom slučaju, zahtev za donošenjem odluke po prethodnom pitanju, koji se odnosio na obaveze država članica na osnovu člana 2 Ugovora o EU, je proglašen nedopuštenim. Sud je rekao da je, u skladu sa članom 46, jasno da nije imao nadležnost da tumači taj član u kontekstu takvih postupaka.⁹ Ipak, istaknuto je da Sud može da koristi preambulu i zajedničke odredbe Ugovora o EU, kako bi tumačio i razjasnio ciljeve Zajednice.¹⁰

Odluka da se Sudu ne daju ovlašćenja kontrole Zajedničke spoljne i bezbednosne politike može se opravdati po nekoliko osnova. Države članice se obično protive uplitanju komunitarnog sudstva u ZSBP plašeći se da bi ono moglo da ograniči njihov suverenitet na polju međunarodne politike. Zbog izrazito političke prirode datih pitanja, obim sudske kontrole odluka i aktivnosti na polju spoljne politike je tradicionalno bio ograničen. Takođe, obim i priroda ovlašćenja EU, iz Naslova V otežavaju vršenje sudske kontrole. Ovo se dešava zbog opšte formulacije ciljeva ZSBP, otvorenog karaktera odredaba Ugovora i činjenice da spoljna i bezbednosna politika teško može biti primenjena putem jakih legislativnih instrumenata.¹¹

Neke države članice imaju sumnje u pogledu moguće sudske aktivnosti Suda pravde, koja može za rezultat imati stvaranje „prava Unije“ koje bi bilo suprotno komunitarnom pravu. Takođe, moglo bi doći do toga da se obim i priroda spoljnih odnosa Zajednice, njeno ovlašćenje za zaključivanje ugovora i pravno dejstvo međunarodnih obaveza prebaci i u ZSBP, uprkos njenom posebnom međuvladinom karakteru. Strahovi da bi Sud pravde mogao da postane konačna instanca u pitanjima spoljne politike su verovatno preterani. Teško je zamisliti situaciju u kojoj bi sudovi Zajednice zamenili svoju sopstvenu presudu zbog politički osetljivih odluka koje donose države članice i institucije EU u oblasti ZSBP. Zapravo, pokazalo se da uvek kada je Sud imao priliku da rešava spor koji se doticao pitanja koja u sebi uključuju vršenje diskrecionih ovlašćenja, on se

⁹ Order of 7 April 1995, Case C-167/94, 1995, ECR I-1023, para 6.

¹⁰ Case 43/75, Defrenne, 1976, ECR 455. Sud je koristio odredbe članova 6 i 3 Ugovora o EU, kao pomoć pri tumačenju Ugovora o EZ. Case C-473/93, *Commission v Luxembourg*, 1996, ECR I-3207, para 35; Judgments of 21 September 2005, Case T-306/01, *Yusuf and Al Barakaat and Case T-315/01 Kadi*.

¹¹ Maria-Gisella Garbagnati Ketvel, *The Jurisdiction of the European Court of Justice in Respect of the Common Foreign and Security Policy*, *International and Comparative Law Quarterly*, 2006, vol 55, str. 80.

donekle kontrolisao. Ovo se pokazalo i u rezonovanju opšteg pravobranio-oca Džejkobsa u slučaju sankcija Makedoniji. Komisija je, na osnovu člana 298 Ugovora o EZ, pokrenula postupak protiv Grčke zbog usvajanja restriktivnih trgovinskih mera protiv Bivše jugoslovenske republike Makedonije.¹² Grčka je tvrdila da su takve mere opravdane u skladu sa članom 297 Ugovora o EZ, koji izričito dozvoljava državama članicama da deluju jednostrano, u slučaju ozbiljnih unutrašnjih poremećaja koji utiču na održavanje pravnog poretka, u slučaju rata, ili ozbiljnih međunarodnih tenzija koje predstavljaju ratnu pretnju, kako bi se ispunile obaveze koje je prihvatila u cilju održavanja mira i međunarodne sigurnosti. Opšti pravobranilac je odbacio mogućnost da ovo pitanje može izbeći sudsku kontrolu zbog svoje političke prirode. On je ipak rekao i da odsustvo sudski primenljivog kriterijuma ozbiljno ograničava obim i intenzitet sudske kontrole, koju Sud može da obavi u odnosu na odluku koja je suštinski političke prirode.¹³ Ova odluka je pokazala da je sudstvo Zajednice svesno osetljivog konteksta u kojem se odluke sa spoljnopoličkim posledicama moraju doneti. Takođe, ona je odbila da posmatra ulogu Suda kao potpuno potčinjenu političkoj moći država članica. Pošto je Komisija prekinula spor zbog njegovog političkog rešenja, Sud pravde nije imao priliku da odluči o ovom pitanju.¹⁴

Pored ograničenja s obzirom na član 46 Ugovora o EU, aktivnost EU i njenih država članica u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike ne može u potpunosti da izbegne sudsku kontrolu. Ovaj član Ugovora se ne može tumačiti tako da pogađa obim postojećih ovlašćenja komunitarnih sudova, koje im daje Ugovor o EZ, u pogledu pitanja koja spadaju u nadležnost Zajednice. Sud prve instance je u slučaju *Svenska Journalistförbundet* rekao da, iako nema nadležnost da kontroliše zakonitost dokumenata donetih na osnovu Naslova VI, to ga ne sprečava da kontroliše pitanja koja se tiču javnog pristupa tim dokumentima. Procena legalnosti odluke Saveta kojom se odbija pristup bila je zasnovana na nadležnosti Suda na osnovu člana 230 Ugovora o EZ, da kontroliše legalnost akata Saveta donetih na osnovu odgovarajućih propisa o javnom pristupu dokumentima Saveta.¹⁵

¹² Case c-120/94, *Commission v Hellenic Republic*, 1996, ECR I-1513, Opinion of 6 April 1995.

¹³ U slučaju *Rake*, opšti pravobranilac je tvrdio da postoji jedna značajna politička dimenzija kod zaključivanja i okončavanja međunarodnih ugovora, koja nije uvek podobna za sudsku kontrolu.

Case C-162/96 *Racke*, 1998, ECR I-3655, paras 76-90.

¹⁴ Order of 19 March 1996, ECR I-3040

¹⁵ Case T-174/95 *Svenska Journalistförbundet*, 1998, ECR II-2289.

Inkorporiranje međunarodnih akata u pravni poredak EZ

Inkorporiranje međunarodnih pravila u pravni poredak Zajednice može se posmatrati u okviru teoretskih modela o odnosu između dva tipa prava. Dva čista modela su dualizam i monizam. U monističkom modelu međunarodno i domaće pravo su samo različiti elementi jednog univerzalnog prava i pitanje inkorporacije međunarodnog prava u unutrašnje se i ne postavlja. Dualistički koncept pak predstavlja ova dva prava kao dva odvojena pravna sistema, jer imaju različite izvore, sadržaj i subjekte. Monistički ustavni sistemi ne zahtevaju jedan formalan akt kojim se inkorporira neka međunarodna obaveza da bi ona imala obavezujuće dejstvo na subjekta koji je preuzeo tu obavezu. Kada se da pristanak na vezivanje međunarodnim ugovorom, on stupa na snagu u skladu sa odredbama samog ugovora i članom 12 Bečke konvencije o pravu ugovora između država i međunarodnih organizacija i između međunarodnih organizacija.¹⁶ Danas preovlađuje stav da je odnos između komunitarnog i međunarodnog prava upravo monistički. Monistička teorija ne negira *sui generis* karakter komunitarnog prava, kao različitog od međunarodnog prava, nego samo smatra da su ova dva prava deo jednog univerzalnog pravnog poretka.¹⁷ Ugovor o EZ zaista podseća na monističke sisteme i Sud je u slučaju Hegeman utvrdio da su odredbe nekog međunarodnog ugovora sastavni deo pravnog poretka EZ, kada on postane obavezujući. U ovom slučaju to su bile odredbe ugovora između EEZ i Grčke.¹⁸ Iz ovog rezonovanja Suda, zaključivanje međunarodnog ugovora je shvaćeno kao jednostrani akt institucija EZ i stoga potpada pod obuhvat člana 7 Ugovora o EZ.¹⁹

Kontrola zaključivanja međunarodnih ugovora

Sud pravde je je u svojoj praksi utvrdio da međunarodno pravo mora da bude u skladu sa primarnim pravom EZ. Ovde je on napravio jednu *a posteriori* kontrolu valjanosti zaključivanja nekog međunarodnog ugovora, čija je jedna strana ugovornica EZ. Ovi slučajevi su upućeni Sudu

¹⁶ Article 12 of the Vienna Convention on the Law of Treaties between States and international organizations or between international organizations

¹⁷ Anne Peters, *The Position of International Law Within the European Community Legal Order*, German Yearbook of International Law, 1997, Vol. 40, str. 21.

¹⁸ Case C-181/73 Haegemann v Belgium, 1974, ECR, 449, para 5.

¹⁹ Bjorn Kunoy, *The Jurisdiction of the ECJ to Review the Legality of the Transposition of an International Act in the EC Legal Order*, Nordic Journal of International Law, 76 (2007), str. 22.

pravde zbog činjenice da su institucije Zajednice zaključile ugovore uz kršenje procesnih uslova predviđenih članom 300 Ugovora o EZ, a za koje se smatra da su ustavne prirode.²⁰ U svojoj analizi, Sud je svoje rezonovanje zasnivao na osnivačkom ugovoru, koji je njemu dao ovlašćenja da obezbedi da se za tumačenje i primenu Ugovora o EZ poštuje pravo. U skladu sa ovim, Sud zadržava nadležnost da ispituje legalnost nekog akta koji inkorporira neku međunarodnu obavezu u pravni sistem EZ.

U svom Mišljenju 1/75 Sud je indirektno rekao da je njegova nadležnost proširena da može da proglasi nevažećim zaključenje nekog međunarodnog ugovora. On je rekao da je pitanje da li zaključenje nekog ugovora ulazi u ovlašćenje Zajednice i da li je to ovlašćenje korišćeno u skladu sa odredbama Ugovora, u principu, pitanje koje se može postaviti Sudu pravde, bilo direktno na osnovu tadašnjeg člana 169, ili člana 173.²¹ Pre ove odluke, postojalo je sporenje u teoriji oko pitanja da li je Sud imao nadležnost da vrši *a posteriori* kontrolu, ukoliko *a priori* postupak u članu 300(6) nije bio pokrenut.²² Neki autori su bili protiv legalnosti jedne *a posteriori* kontrole, jer ona nije bila u skladu sa međunarodnim obavezama EZ.²³ Drugi su, pak podržavali ovaj pristup Suda pravde.²⁴

U slučaju Francuska protiv Komisije javilo se pitanje osporavanja jednog međunarodnog ugovora.²⁵ Komisija je postavila pitanje da li tužba treba da bude podignuta protiv njene odluke kojom se njen potpredsednik ovlašćuje da potpiše ugovor, ili protiv samog ugovora. Opšti pravobranilac Tezauro je u svom mišljenju tvrdio da Sud nikako ne isključuje mogućnost direktnog ispitivanja ugovora.²⁶ On se pozvao na Mišljenje 1/75 i na slučaj Hegeman kako bi podržao svoj stav da je međunarodni ugovor akt institucije, kao što je i odluka da se on zaključi. Sud ipak nije poslušao sugestiju

²⁰ Case C-327/91 France v Commission, 1994, ECR 3641, para 28.

²¹ Opinion of 11.11.1975, 1/75, 1975, ECR 1355

²² „Savet, Komisija ili država članica mogu tražiti mišljenje Suda pravde o usklađenosti predloga nekog sporazuma sa odredbama ovog Ugovora. U slučaju da je mišljenje Suda pravde negativno, takav sporazum može da stupi na snagu samo pod uslovima utvrđenim članom 48 Ugovora o Evropskoj uniji“. Član 300(6) Ugovora o evropskoj zajednici.

²³ V. Constantinesco, D. Simon, Quelques problèmes des relations extérieures des Communautés européennes, 1975, 11 Revue Trimestrielle de Droit Européen, p. 454. R. Kovar, Les accords liant les Communautés européennes et l'ordre juridique communautaire: à propos d'une jurisprudence récente de la Cour de Justice, 1974, Revue du Marché Commun, p. 358.

²⁴ P. Pescatore, Les relations extérieures des Communautés européennes, vol. 126 Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, 1961, p. 129.

²⁵ Case C-327/91 France v Commission, 1994, ECR 3641. Francuska je tvrdila da je Komisija sama zaključila ugovor sa SAD, bez uključivanja Saveta i tvrdila je da je to u suprotnosti sa članom 300 Ugovora o EZ.

²⁶ Case C-327/91 France v Commission, 1994, ECR 3641, Opinion of AG para. 9

opšteg pravobranioca u ovom slučaju, jer je mišljenje Suda jasno da ovlašćenja da se direktno ispituje neki međunarodni ugovor može da dovede do nepoštovanja međunarodnih pravnih normi i do međunarodne odgovornosti. Sud je i rekao da u slučaju nepoštovanja ugovora od strane Komisije, Zajednica može biti odgovorna na međunarodnom planu. Kako bi se ovo izbeglo, Sud je napravio jednu konceptualnu i pravnu razliku između zaključivanja ugovora i unutrašnje odluke da se zaključi ugovor. U skladu sa ovim, Sud nije poništio zaključivanje ugovora, već je samo poništio unutrašnji akt kojim je odlučeno da se zaključi taj ugovor. Ovakav pristup je lišio ugovor bilo kakvog dejstva, iako ovakvo pravno rezonovanje može biti posmatrano da ima iste efekte kao i sam poništaj ugovora. Sud je izjavio i da je poništio dati akt jer je Komisija EZ tražila da zaključi Ugovor.²⁷ Ovo konceptualno razlikovanje je prihvaćeno u kasnijoj praksi Suda. U slučaju Nemačka protiv Saveta,²⁸ povodom Okvirnog sporazuma o bananama, rečeno je da nezakonitost može da nastane i zbog određenih materijalnih odredaba samog ugovora. U ovom slučaju su i tužilac i Sud podržali stav iz slučaja Francuska protiv Komisije.

Sud nije primenio član 46 Bečke konvencije o pravu ugovora iz 1986,²⁹ jer je mislio da nisu ispunjeni strogi kriterijumi. U skladu sa ovim, Sud je, da bi obezbedio da je pri tumačenju osnivačkih ugovora poštovano pravo, napravio razliku između odluke da se zaključi ugovor i samog zakučivanja, jer bi u suprotnom slučaju morao da odbije nadležnost da kontroliše legalnost zaključivanja ugovora. Ovo bi negiralo suštinske principe pravnog poretka EZ, jer obaveze iz međunarodnih ugovora, kako su navedene u članu 46 Bečke konvencije iz 1986. godine, nisu bile ispunjene. Takozvani „Hegemanov princip“ se primenjuje samo na ugovore koji su zaključeni u skladu sa relevantnim odredbama Ugovora i neki nepotpuno zaključeni ugovor nikada nije bio primenjen u pravnom poretku EZ i stoga se ne može posmatrati da je akt institucije. Kada je pristanak na vezivanje nekim međunarodnim ugovorom dat kršenjem nekog materijalnog ili procesnog pravila osnivačkih ugovora, taj ugovor nikada neće postati sastavni deo pravnog poretka Zajednice.

²⁷ Ibid. Para 45.

²⁸ Case c-122/95 Germany v Council, 1998, ECR I-973, para. 42, Case C-360/93 Parliament v Council, 1996, ECR I-1195.

²⁹ Član 46: „1. država ne može da se poziva na činjenicu da je njen pristanak da bude vezana ugovorom dat kršenjem neke odredbe njenog unutrašnjeg prava u pogledu nadležnosti da se zaključe ugovori, kako bi povikla svoj pristanak, osim ukoliko to kršenje nije bilo očigledno i ako se odnosilo na pravilo unutrašnjeg prava od izuzetne važnosti. 2. kršenje je očigledno, ukoliko je ono objektivno poznato svakoj državi koja se nalazi u ovoj materiji, u skladu sa uobičajenom praksom i u dobroj veri.

Međutim, jedan od osnovnih principa u međunarodnom pravu jeste da utvrđivanje da li je ugovor bio propisno suspendovan mora biti učinjeno u skladu sa pravom ugovora.³⁰ Trenutak od kojeg su odredbe nekog ugovora obavezujuće je pitanje međunarodnog javnog, a ne unutrašnjeg prava.

Stvarajući pomenuto konceptualno razlikovanje i vršeći *a posteriori* kontrolu legalnosti zaključivanja međunarodnih ugovora, Sud je zapravo podredio međunarodne obaveze primarnom pravu EZ. On je opravdavao ovakav pristup na osnovu toga da vršenje ovlašćenja delegiranih institucija Zajednice u međunarodnim stvarima, ne može da izbegne sudsku kontrolu legalnosti usvojenih akata.³¹ Međutim, ukoliko bi suprotno pogodilo sam sistem, može se tvrditi da je irelevantno da je zaključivanje nekog ugovora rukovođeno međunarodnim pravom.

Takođe, ukoliko bi se Sudu pravde uputio zahtev da kao o prethodnom pitanju odluči o valjanosti nekog međunarodnog ugovora, on bi morao da razmotri da li je taj ugovor u sagalsnosti sa Ugovorom o EZ. U slučaju nesaglasnosti, Sud bi morao da zaključi da Ugovor o EZ ima primat u odnosu na taj konkretan ugovor. Ovde se javljaju sumnje, kao i u slučaju direktnih tužbi protiv međunarodnih ugovora, u pogledu nadležnosti Suda da proglasi nevažećim sam međunarodni ugovor, koji nije akt Zajednice, već zajednički sporazum ugovornih strana. Rešenje koje je više u skladu sa članom 234 Ugovora o EZ jeste da se dozvoli oglašavanje ništavim samo unutrašnjeg akta kojim se zaključuje ugovor.

Praksa Suda pravde o odnosu komunitarnog i međunarodnog prava

EZ poseduje funkcije koje mogu da proizvedu međunarodnu odgovornost ukoliko ih pojedinačno obavljaju države članice. Na osnovu toga, međunarodna odgovornost može da bude povezana sa EZ u vršenju njenih spoljnih nadležnosti, pod uslovom da postoji korelacija između međunarodnopravnog kapaciteta i međunarodne odgovornosti.

Sud pravde je do određenog stepena prihvatio pristup po kojem je EZ u svojim međunarodnim aktivnostima podvrgnuta međunarodnom pravu. Takođe, on je u svojoj novijoj praksi priznao svoje međunarodne obaveze koje su mu nametnute međunarodnim običajnim pravilima, dok je u ranijoj praksi ovo bilo samo povremeno, kroz princip *pacta sunt servanda*.³² Sud

³⁰ International Court of Justice, *Gabcikovo Nagymaros, Slovakia v Hungary*, merits, 25 September 1997, ICJ rep. 1997, p. 38, para. 47.

³¹ Case C-327/91 *France v Commission*, 1994, ECR 3641, para 16.

³² Case C-104/81 *Hauptzollamt Mainz v C.A. Kupferberg*, 1982, ECR 3663, para. 18, Case C-142/88 *Hoesch and others v Bergrohr*, 1989, ECR 3454 para 30.

se najčešće pozivao na Bečku konvenciju o pravu ugovora iz 1968. godine, kada je ispitivao zakonitost sekundarnog prava EZ u odnosu na njene međunarodne obaveze.³³ U slučaju Francuska protiv Komisije, Sud se pozvao na Bečku konvenciju o pravu ugovora između država i međunarodnih organizacija i između međunarodnih organizacija iz 1986. godine.³⁴ Ovo se jasno vidi iz tri presude u kojima Sud, kada je tumačio ribolovni režim unutar EZ, ne upućuje izričito na međunarodno pravo, nego prihvata njegov obavezujući karakter u EZ.³⁵ U ovim slučajevima su u sukobu sa opštim međunarodnim pravom bile odredbe sekundarnog prava EZ. Prema mišljenju Suda, Evropska zajednica mora poštovati međunarodno pravo u vršenju svojih ovlašćenja i odgovarajući član Uredbe EZ mora da bude tumačen u svetlu relevantnih pravila međunarodnog prava mora.³⁶ Na osnovu ovoga, vršenje ovlašćenja koja su institucijama data kroz osnivačke ugovore mora biti uz poštovanje opšteg međunarodnog prava. Ovaj pristup Suda je u skladu sa opštim principom međunarodnog prava da unutrašnje pravo ne može biti suprotstavljeno međunarodnom, čak ni kada je unutrašnje pravo ustavnog karaktera.³⁷ Bez obzira da li su unutrašnja pravila sastavni deo neke međunarodne organizacije ne utiče na povlačenje takve analogije u odnosima između prava Zajednice i međunarodnog prava.

Praksa komunitarnih sudova u slučajevima Jusuf i Kadi

Dve presude Suda prve instance – *Jusuf*³⁸ i *Kadi*³⁹ dovele su u pitanje rezonovanje Suda pravde u pogledu njegove nadležnosti da kontroliše legalnost akta neke od institucija Zajednice, koji prenosi neki međunarodni akt u pravni sistem EZ jer su u njima različito posmatrani osnovni

³³ Case C-432/92 *The Queen v Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Anastasiou*, 1994, ECR I-3132, para 43, Case T-115/94 *Opel Austria v Council*, 1997, ECR II-70, paras 20, 90 and 91

³⁴ Case C-327/91 *France v Commission*, 1994, ECR 3641, para 25.

³⁵ Case C-146/89 *Comm v United Kingdom*, 1991, ECR I-3577, para 36, C-286/90 *Anklagemindigheden / Poulsen and Diva Navigation*, 1992, ECR I-6048, para. 8, C-162/96 *Racke v Hauptzollamt Mainz*, 1998, ECR I-3655, para. 45.

³⁶ C-286/90 *Anklagemindigheden / Poulsen and Diva Navigation*, 1992, ECR I-6048, para. 9.

³⁷ PCIJ, 25 May 1926, *Certain German Interest in Polish Upper Silesia, merits, Germany v Poland*, PCIJ Rep. 1926, Ser. A, No. 7, p. 19. PCIJ, *Treatment of Polish Nationals and other persons of Polish origin or speech in the Dantzig territory, Advisory Opinion*, 4 February 1932, Ser. A/B, No. 44, p. 24.

³⁸ Case T-306/01 *Yusuf and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission*, 2005, ECR, II-3533

³⁹ Case T-315/01 *Kadi v Council and Commission*, 2005, ECR, II-3549

pravni principi koji su doveli do toga da Sud podredi međunarodno javno pravo primarnom pravu EZ. U njima je Sud prve instance prihvatio novo rezonovanje, koje je u suprotnosti sa principima koje je do tada ustanovio Sud pravde i odbio da kontroliše legalnost Uredaba Zajednice koje su unele nekoliko rezolucija Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija u pravni sistem EZ. Na osnovu analize ovih odluka može se zaključiti da on podvrgava primarno pravo EZ supremaciji međunarodnog prava.

Praksa Suda pravde je bila dosledna u tome da je glavni kriterijum za utvrđivanje da li Sud ima nadležnost da kontroliše legalnost nekog akta institucije da se utvrdi da li dati akt proizvodi pravno dejstvo. U slučaju IBM protiv Komisije, Sud je smatrao da je dejstvo akta glavni kriterijum da li on može biti obuhvaćen članom 230 Ugovora o EZ. Svaki akt čija su pravna dejstva obavezujuća za tužioca i sposobna da pogode njegove interese i izazovu promenu u njegovoj pravnoj poziciji, predstavlja akt ili odluku koja može biti predmet tužbe za poništaj na osnovu člana 230.⁴⁰ Ovakav pristup je prihvaćen u kasnijoj jurisprudenciji.⁴¹ U slučaju *Reynolds Tobacco and Others* protiv Komisije Sud prve instance je odbio nadležnost u jednoj tužbi za poništaj odluke Komisije, na osnovu koje je podneta građanska tužba protiv nekoliko kompanija pred federalnim sudom u SAD. Sud prve instance i Sud pravde po žalbi, odbacili su kao neosnovane tužbe za poništaj zbog toga što sporne odluke nisu proizvodi- le konačno obavezujuće pravno dejstvo.⁴² Ovo pokazuje da je naglasak stavljen na konačno obavezujuće dejstvo koje akt može da proizvede, kako bi Sud mogao da zasnuje svoju nadležnost i zatim izvrši direktnu kontrolu legalnosti usvojenog akta. Presude Suda prve instance u slučajevima Jusuf i Kadi su na kratko promenile ovu ustaljenu praksu Suda.

U ovim slučajevima tužioci su tražili poništaj nekoliko Uredaba EZ, između ostalih i Uredbe 881/2002 od 27. maja 2002. godine, koja je inkorporirala nekoliko rezolucija Saveta bezbednosti UN u pravni sistem EZ. Ove rezolucije su donete nakon napada na Svetski trgovinski centar u Njujorku 11. septembra 2001. godine. Uredbe EZ su nametnule određene restriktivne mere protiv određenih pojedinaca i grupa povezanih sa Osamom Bin Ladenom, mrežom Al-kaide i talibanskim režimom. Sud prve instance je odbio sve zahteve tužilaca.

U ovim slučajevima je Sud prve instance doneo određene odluke o odnosu između međunarodnog pravnog poretka stvorenog u okviru UN i

⁴⁰ Case C-60/81 IBM v Commission, 1981, ECR 2639, para. 9.

⁴¹ Case C-117/91 Bosman v Commission, 1991, ECR I-4837, para. 13, Case C-123/03 P Commission v Greencore, 2004, ECR I-11647, para. 44.

⁴² Joined Cases T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 and T-272/01 Philip Morris and Others v Commission, 2003, ECR II-1, paras 74-77, 107.

pravnog poretka Zajednice. Sud je smatrao legitimnim da mehanički podvrgne pravo Zajednice primenljivim međunarodnim normama, povlačeći paralelu sa klasičnim pravilom u međunarodnom pravu, koje je predviđeno u članu 27 Bečke konvencije o pravu ugovora, prema kojem se unutrašnje pravo ne može pretpostaviti međunarodnom, jer pravo EZ je samo domaće u poređenju sa međunarodnim.⁴³ Neki evropski pravници osporavaju ovakvu kvalifikaciju jer po njima posebnosti nadnacionalnog pravnog poretka Zajednice daju joj jedinstvene institucionalne karakteristike na osnovu kojih suprematija međunarodnog prava ne postoji u odnosu na pravni poredak Zajednice.⁴⁴

Sud prve instance se u slučaju Kadi osvrnuo na to da u skladu sa članom 103 Povelje UN, odredbe iz Povelje imaju prednost u odnosu na sve ostale ugovore.⁴⁵ Suprematija ovih odredaba se odnosi i na odluke koje donosi Savet bezbednosti u skladu sa članom 25 Povelje UN. Sud je tvrdio da je bio obavezan, na osnovu osnivačkih ugovora da usvoji sve mere neophodne da omoguće državama članicama da ispune te obaveze, koje su im nametnute članstvom u Ujedinjenim nacijama.⁴⁶ Sud prve instance je bio mišljenja da EZ ne može da usvoji legislativne akte nezavisno od obaveza koje proističu iz Povelje UN. On je rekao da moraju da budu odbačeni tužiočevi argumenti zasnovani na tvrdnji da je pravni poredak Zajednice pravni poredak nezavisan od Ujedinjenih nacija, rukovođen sopstvenim pravnim pravilima. Ovo je međutim u suprotnosti sa daljim stavovima Suda, u kojima se kaže da je EZ zasnovana na vladavini prava, tako da ni države članice ni institucije ne mogu da izbegnu kontrolu pitanja da li su njihovi akti u skladu sa osnovnim ustavnim aktom – Ugovorom, koji je ustanovio kompletan sistem pravnih lekova i postupaka, stvorenih da omoguće Sudu pravde da kontroliše legalnost akata institucija. Ove dve izjave se teško mogu posmatrati kao kompatibilne u svetlu činjenice da se jedva može smatrati da je Ugovor ustanovio kompletan sistem pravnih lekova ukoliko postoje strukturalna ograničenja kontrole legalnosti nekog akta, koji bi eventualno doveo do kršenja osnovnih ljudskih prava na koje se tužilac oslanja. Sud prve instance je u slučaju *Reynolds, Tobacco and Others* protiv Komisije rekao da je pristup pravdi jedan od konstitutivnih elemenata Zajednice, zasnovan na vladavini prava i garan-

⁴³ Kadi, *ibid.* Para 182.

⁴⁴ P. Pescatore, *Les relations extérieures des Communautés européennes*, vol. 126 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1961, p. 129, D. Simon, *Les fondements de l'autonomie du droit communautaire, Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, Paris, Pedone, 2000, str. 207.

⁴⁵ Član 103 Povelje UN.

⁴⁶ Kadi, *ibid.* Para 204.

tovan u pravnom poretku zasnovanom na Ugovoru o EZ, tako što je ovim Ugovorom ustanovljen kompletn sistem pravnih lekova i postupaka stvorenih da omoguće Sudu pravde da kontroliše legalnost akata institucija.⁴⁷ Ova izjava je u suprotnosti sa onom u slučaju *Kadi* u kojoj je Sud prve instance smatrao da je ovlašćenje institucija kada su usvajale osporavane Uredbe EZ, bilo ograničeno, jer one nisu mogle da menjaju sadržaj rezolucija Saveta bezbednosti. U skladu sa ovim, kontrola legalnosti usvajanja Uredaba EZ bila bi izjednačena sa kontrolom legalnosti suštine rezolucija Saveta bezbednosti. Na osnovu ovoga se može reći da je Sud prve instance indirektno odlučio da neki akti institucija mogu do određene mere da izbegnu sudsku kontrolu. On je smatrao da ne može da kontroliše legalnost osporavane Uredbe EZ zbog strukturalnih ograničenja, nametnutih opštim međunarodnim pravom.⁴⁸ Ova izjava je u velikoj suprotnosti sa mišljenjem Suda pravde o stvaranju jednog autonomnog pravnog poretku EZ u kojem taj Sud ima ovlašćenja ustavnog suda. Takođe, ovakav pristup menja ustanovljenu praksu u skladu sa kojom primarno pravo EZ ima primat u odnosu na međunarodno pravo, jer bi suprotno rešenje pogodilo sam sistem.

Sud prve instance je jasno odbio nadležnost da kontroliše zakonitost osporavane Uredbe EZ uprkos mogućem kršenju osnovnih ljudskih prava tužioca. Postavilo se pitanje da li na ovaj način Sud prihvata da su neki akti podobni da izbegnu sudsku kontrolu. Sud pravde je uspeo da ustanovi jednu Zajednicu zasnovanu na vladavini prava između ostalog i zbog toga što nije podvrgao svoju nadležnost strukturalnim ograničenjima. Njegovo razlikovanje između zaključivanja međunarodnog ugovora i unutrašnjeg akta kojim se odlučuje o preuzimanju međunarodne obaveze, prihvaćeno je jer bi suprotno dovelo do toga da bi određeni akti bili izuzeti od sudske kontrole. Sud prve instance je na neki način osporavao pristup Suda pravde i pokušao da obezbedi da se poštuje pravo pri tumačenju osnivačkih ugovora, bez obzira da li je akt institucije zapravo inkorporacija nekog međunarodnog akta.

U slučaju *Kadi* Sud prve instance je rekao da nije imao nadležnost da kontroliše zakonitost rezolucija, niti na osnovu međunarodnog prava, niti na osnovu prava Zajednice. Pozivajući se na slučajeve *Racke* i *Poulsen* on je smatrao da ukoliko bi zadržao nadležnost to ne bi bilo u skladu sa principom da ovlašćenja Zajednice, pa samim tim i ovlašćenja Suda prve instance moraju biti korišćena u skladu sa međunarodnim pravom. Ovaj stav Suda, upućujući po analogiji na slučajeve *Racke* i *Poulsen*, je pogrešan jer je situa-

⁴⁷ Reynolds, Tobacco and Others v Commission, paras 74-77, 107, para. 121.

⁴⁸ *Kadi*, ibid. Para 212.

cija bila drugačija u ovim slučajevima, zbog činjenice da je pravo EZ koje treba da bude tumačeno u odnosu na međunarodno pravo, bilo sekundarno pravo, dok se u slučaju *Kadi* tužilac oslonio na svoja neotuđiva osnovna ljudska prava, koja su sastavni deo opštih principa prava Zajednice.⁴⁹ Sud je rekao da kršenja osnovnih ljudskih prava koje štiti pravni poredak Zajednice ili principa tog pravnog poretka ne mogu da utiču na valjanost nekog akta Saveta bezbednosti ili njegovih efekata na teritoriji Zajednice.⁵⁰ Sud prve instance naravno ne može ni pod kojim okolnostima imati ovlašćenja da proglasi odluku Saveta bezbednosti nevažećom. Umesto toga, on može, u skladu sa praksom Suda pravde, da napravi konceptualno razlikovanje između međunarodnog akta koji treba da bude unet u pravni sistem Zajednice i akta institucije kojim je odlučeno da se preduzme implementacija rezolucija Saveta bezbednosti i na taj način da liši rezoluciju bilo kakvog pravnog dejstva u poretku Zajednice.

U slučaju *Internationale Handelsgesellschaft* Sud pravde je stao na stanovište da valjanost nekog akta institucije može biti procenjena samo u svetlu prava EZ, uz isključivanje svih nacionalnih odredaba, čak i onih ustavne prirode.⁵¹ U slučaju *Dow Chemical Ibérica* protiv Komisije, Sud je rekao da pozivanje na povrede osnovnih ljudskih prava, onako kako su ona formulisana u nekom ustavu države članice ili na principe nacionalne ustavne strukture, ne mogu da utiču na valjanost nekog akta Zajednice ili njegovog dejstva na teritoriji te države.⁵² Sud pravde je napravio razlikovanje između međunarodnog akta i spoljnog akta kada navodna suprotstavljenost sa primarnim pravom Zajednice ima međunarodni pravni izvor. Međutim, prema shvatanju Suda prve instance, koji ne prihvata razlikovanje između akta institucija i međunarodnog pravnog izvora koji treba da bude implementiran, kršenja prava EZ, čak i onih fundamentalne prirode, ne mogu da opravdaju pravnu kontrolu Uredbe EZ koja inkorporira rezoluciju Saveta bezbednosti UN u pravni poredak EZ, jer takvi akti, u principu, spadaju van okvira kontrole Suda, koji nema ovlašćenja da dovodi u pitanje, ni indirektno, njihovu zakonitost u svetlu prava Zajednice.⁵³ Sud prve instance je rekao da ipak ima ovlašćenja da kontroliše zakonitost ne-

⁴⁹ Case C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*, 1970, ECR 1125, para. 3, Case 4/73 *Nold, Kohlen – und Baustoffgrosshandlung v Commission*, 1974, ECR 491, Case 36/75 *Rutili*, 1975, ECR 1210.

⁵⁰ *Kadi*, *ibid.* Para 224.

⁵¹ Case C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*, 1970, ECR 1125, para. 1, Slično je bilo i u slučaju C-44/79 *Hauer*, 1979, ECR, 3727, para. 14.

⁵² Case C-97/87-99/87, *Dow Chemical Ibérica and Others v Commission*, 1989, ECR 3165, para. 38.

⁵³ *Kadi*, *ibid.* Para 225.

ke rezolucije Saveta bezbednosti, ukoliko je ona u suprotnosti sa nekom imperativnom normom međunarodnog javnog prava, tj. normom *ius cogens*. Međutim, ovo je nesumnjivo nov način razmišljanja, jer je jasno povlačeći analogiju sa slučajem Bosforus, gde je osporavana legalnost jedne Uredbe Saveta, koja je inkorporirala rezoluciju Saveta bezbednosti u pravni poredak Zajednice, na osnovu toga da je došlo do kršenja imovinskih prava tužilaca. Sud je smatrao da je ustaljena praksa da osnovna ljudska prava na koja se pozvao *Bosphorus Airways*, nisu apsolutna i da njihovo uživanje može biti podvrgnuto ograničenjima koja su opravdana opštim interesom Zajednice.⁵⁴ Iz ovoga sledi da zbog toga što cilj Uredbe Saveta sledi jedan opšti interes Zajednice, uzimanje tužiočeve imovine ne predstavlja povredu njegovih osnovnih ljudskih prava. Znači, Sud pravde u slučaju Bosforus ne bi odbio svoju nadležnost da je našao da rezolucija nije bila u skladu sa opštim interesom Zajednice, jer on nije primetio nikakva strukturalna ograničenja pri vršenju svoje nadležnosti da kontroliše legalnost osporavane uredbe. Suština je stavljena na cilj rezolucije, a ne na strukturalne granice Suda.

Sud prve instance je tvrdio da kada bi osporio konkretnu uredbu EZ na osnovu toga što taj akt krši osnovna ljudska prava tužioca, koja su zaštićena u pravnom poretku Zajednice, takvo poništavanje bi indirektno značilo da i date rezolucije Saveta bezbednosti same krše ta ljudska prava. Na ovaj način, tužilac traži od Suda da dosudi da konkretna odredba međunarodnog prava krši osnovna prava pojedinaca, koja štiti poredak Zajednice.⁵⁵ Sud pravde je, međutim, ranije presudio da tužba za poništaj mora da bude dostupna u slučaju svih akata institucija, koje proizvode pravna dejstva, bez obzira na njihovu prirodu i formu.⁵⁶ Sud prve instance u slučaju *Kadi* zaboravlja na staru praksu prema kojoj sudovi Zajednice imaju nadležnost da kontrolišu svaki akt suprotan osnivačkim ugovorima.

Ugovor o EZ ne zahteva formalan akt implementacije za inkorporiranje nekog međunarodnog ugovora u pravni sistem EZ. Iako se u članu 300 Ugovora nalaze monističke odredbe, praksa Evropskog suda pravde u vršenju svoje nadležnosti, putem člana 220(1) Ugovora o EZ modifikovala je ustavni režim EZ u pogledu međunarodnih ugovora. Nakon slučaja *Kadi* može se zaključiti da Sud prve instance menja dualistički ustavni režim EZ, koji je stvorio Sud pravde. Sud prve instance je odbio nadležnost, jer bi kontrola legalnosti Uredbe EZ bila identična kontroli

⁵⁴ Case C-84/95 *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v Minister for Transport, Energy and Communications and others*, 1996, ECR I-03953, para. 21.

⁵⁵ *Kadi*, *ibid.* Para 216.

⁵⁶ Case C-22/70, *Commission v Council*, 1971, ECR 263, para 42.

rezolucija Saveta bezbednosti. On je mogao da prihvati nadležnost na osnovu kontrole unutrašnje odluke kojom se inkorporira neki međunarodni akt i što je u praksi Suda pravde bilo okarakterisano kao akt institucije EZ i stoga podložan sudskoj kontroli. U slučaju Francuska protiv Komisije sporni akt je bio ugovor, a u slučaju Kadi je to bila rezolucija Saveta bezbednosti. Ovo razlikovanje nije značajno, jer je nesporno da pristup Suda pravde ima svoje korene u želji Suda da Zajednica bude zasnovana na vladavini prava, gde nijedan akt ne može biti izuzet od sudske kontrole.

Sud prve instance, nakon presude u slučaju Kadi, ne funkcioniše kao apsolutni čuvar osnivačkih Ugovora, jer on priznaje strukturalna ograničenja u pogledu kontrole legalnosti nekih akata iz pravnog poretka Zajednice. Sud pravde je insistirao na pitanju osnovnih ljudskih prava u okviru Zajednice zbog pravnih neslaganja sa nacionalnim ustavnim sudovima, a posebno Ustavnim sudom Nemačke oko pitanja nadležnosti. Naime, Ustavni sud Nemačke je presudio da u odsustvu adekvatne zaštite osnovnih ljudskih prava u pravnom poretku Zajednice, on će proveravati usaglašenost pravnih akata EZ sa Osnovnim zakonom Nemačke. Ovo je međutim revidirano i Ustavni sud Nemačke je napustio ulogu čuvara osnovnih ljudskih prava u sistemu EZ, nakon nekoliko presuda Suda pravde o osnovnim ljudskim pravima. Nemački ustavni sud je u svojoj presudi od 22. oktobra 1986. godine, rekao da je zaštita ljudskih prava u pravnom poretku Zajednice dostigla stepen zaštite koji odgovara standardima ustanovljenim u Ustavu Nemačke.

Zbog ovoga je Sud pravde u slučaju *Internationale Handelsgesellschaft* pokušao da izbegne eroziju principa suprematije prava EZ. Potvrda ovlašćenja Ustavnog suda Nemačke da individualno i unilateralno tumači da li pravo EZ poštuje neotuđiva ljudska prava pojedinaca ukazuje na to da nacionalna jurisdikcija pokušava da ima poslednju reč kada se pravo EZ primenjuje u Nemačkoj. Vršenje ove nadležnosti bi ugrozilo suštinske ustavne principe u Zajednicama.

Ovakav pristup Suda prve instance u slučajevima Jusuf i Kadi menja ustanovljenu praksu Suda pravde prema kojoj nijedan akt nije izuzet od sudske kontrole i prema kojoj međunarodno poreklo nekog akta ne može biti opravdanje za izuzetak od ovog pravila. Međunarodni karakter nekog akta je smatran irelevantnim, jer je Sud pravde razdvajao izvor obaveze od pravnog instrumenta koji daje dejstvo toj međunarodnoj obavezi na teritoriji Zajednice. Ovakav stav je zasnovan na vladavini prava, gde su države članice prihvatile bezuslovni primat prava EZ nad nacionalnim pravom.

Međutim, Sud pravde je u žalbenom postupku u ovim slučajevima odlučio da su tužbe za poništaj protiv osporavane uredbe podobni za raspravljanje i donošenje odluke.⁵⁷ Sud pravde je potvrdio da je Zajednica zasnovana na vladavini prava i da države članice i njihove institucije ne mogu da izbegnu kontrolu da li su njihovi akti u skladu sa osnovnim ustavnim tekstom – Ugovorom o EZ. Takođe, potvrđeno je da ljudska prava čine sastavni deo opštih pravnih načela čije poštovanje obezbeđuje Sud. Poštovanje ljudskih prava je uslov zakonitosti akata Zajednice i mere koje nisu u skladu sa poštovanjem ljudskih prava nisu prihvatljive u Zajednici. Iz ovoga sledi da obaveze koje su propisane nekim međunarodnim ugovorom ne mogu biti protivne ustavnim principima iz Ugovora o EZ, koji uključuju i princip da svi akti Zajednice moraju poštovati osnovna ljudska prava. U okolnostima ova dva slučaja, kontrola zakonitosti se primenjuje na akt kojim se omogućava dejstvo međunarodnog ugovora, a ne na sam ugovor. Na osnovu člana 220 Ugovora o EZ komunitarni sudovi nisu nadležni da kontrolišu zakonitost neke rezpolucije koju usvoji međunarodno telo, kao što su rezolucije Saveta bezbednosti usvojene na osnovu Glave VII Povelje UN. Presuda Suda kojom bi se odlučilo da je neki akt Zajednice koji treba da omogući dejstvo rezolucije, u suprotnosti sa višim pravom u pravnom poretku Zajednice, ne bi dovela do osporavanja primata takve rezolucije u međunarodnom pravu. Sud se u ovoj presudi osvrnuo na raniju odluku u sporu Nemačka protiv Saveta, gde je poništena odluka Saveta kojom se odobrava međunarodni ugovor nakon što je utvrdio da odluka krši jedan opšti princip komunitarnog prava – princip nediskriminacije.⁵⁸

Sud je takođe, u ranijoj praksi, utvrdio da ovlašćenja Zajednice predviđena članovima od 177 do 181 Ugovora o EZ, u oblasti saradnje i razvoja, moraju biti korišćena uz poštovanje obaveza propisanih u Ujedinjenim nacijama i drugim međunarodnim organizacijama.⁵⁹ Poštovanje obaveza propisanih u okviru UN je takođe potrebno u oblasti održavanja međunarodnog mira i bezbednosti, kada Zajednica, usvajanjem akata na osnovu članova 60 i 301 Ugovora o EZ, omogućava pravno dejstvo rezolucijama Saveta bezbednosti usvojenim na osnovu glave VII Povelje UN. Član 24 Povelje UN kaže da usvajanje ovih rezolucija predstavlja vršenje primarne odgovornosti koja je poverena ovom organu na globalnom nivou. Ova odgovornost uključuje i ovlašćenje da se utvrdi šta predstavlja

⁵⁷ Case C-415/05 P Yusuf and Al Barakaat, Case C-402/05 P Kadi v Council and Commission

⁵⁸ C-122/95 Germany v Council, 1998, ECR I-973

⁵⁹ Case C-91/05 Commission v Council, 2008, ECR I-0000

pretnju međunarodnom miru i bezbednosti i da se preduzmu mere koje su neophodne da se on održi ili ponovo uspostavi. Takođe, ovlašćenja navedena u članovima 60 i 301 Ugovora o EZ mogu biti vršena samo u skladu sa usvajanjem zajedničke pozicije ili preduzimanjem zajedničke akcije, na osnovu odredaba Ugovora o EZ koje se odnose na ZSBP. Iako, zbog usvajanja takvog jednog akta, Zajednica mora da preduzme mere na osnovu Ugovora o EZ, ta obaveza znači da kada je cilj da se implementira rezolucija Saveta bezbednosti, Zajednica mora da vodi računa o uslovima i iciljevima date rezolucije i o relevantnim obavezama osnovu Povelje koje se tiču te implementacije.

Povelja UN ne nameće neki poseban način implementacije rezolucija koje usvoji Savet bezbednosti na osnovu Glave VII Povelje UN, pošto one dobijaju pravno dejstvo u skladu sa postupkom koji se primenjuje u domaćem pravnom poretku svake države članice UN. Povelja ostavlja članicama slobodan izbor od mnogih različitih načina uključivanja ovih rezolucija u njihov domaći pravni poredak. Na osnovu ovoga Sud je zaključio da nije posledica međunarodnih principa to što je sudska kontrola unutrašnje zakonitosti osporavane uredbe u odnosu na osnovne slobode isključena zbog činjenice da je ta mera trebala da omogući dejstvo rezoluciji Saveta bezbednosti. Takav imunitet od nadležnosti za neku meru Zajednice kao što je data uredba, na osnovu primata obaveza iz Povelje UN, nema svoju osnovu u Ugovoru o EZ.

Sud je u svojoj prethodnoj praksi prihvatio da tadašnji član 234 Ugovora o EZ (sada je to član 307) može da dozvoli derogiranja čak i primarnog prava, na primer člana 113 Ugovora o EZ, o zajedničkoj trgovinskoj politici. Član 297, pak implicitno dozvoljava postojanje prepreka u funkcionisanju zajedničkog tržišta, kada su prouzrokovane merama koje preduzimaju države članice da bi sprovele međunarodne obaveze koje su prihvatile u cilju održavanja međunarodnog mira i bezbednosti. Ove odredbe se, međutim, ne mogu tumačiti tako da dozvoljavaju neko derogiranje principa slobode, demokratije i poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, ustanovljenih članom 6(1) Ugovora o EU.

Član 307 Ugovora o EZ ne dozvoljava osporavanje principa koji čine deo samih osnova pravnog poretka Zajednice. Jedan od tih principa je i zaštita osnovnih ljudskih prava, uključujući i sudsku kontrolu zakonitosti akata Zajednice u pogledu njihove usaglašenosti sa tim osnovnim pravima.

Član 300 (7) Ugovora o EZ predviđa da su sporazumi zaključeni pod uslovima predviđenim u tom članu obavezujući za institucije Zajednice i države članice. Na osnovu ove odredbe, pod uslovom da je primenljiva na Povelju UN, Povelja bi imala primat u odnosu na skundarne akte

u EZ. Ovaj primat na nivou prava Zajednice se ne bi proširio na primarno pravo, odnosno na opšte pravne principe čiji su jedan deo i ljudska prava. Ovakvo tumačenje ima podršku i u članu 300(6) Ugovora o EZ, koji predviđa da neki međunarodni ugovor ne može stupiti na snagu ukoliko je Sud dao negativno mišljenje o njegovoj usaglašenosti sa Ugovorom o EZ.

U ovom slučaju je pred Sudom prve instance usvojen stav da sudovi Zajednice treba da, kao Evropski sud za ljudska prava, da se uzdržava od kontrolisanja zakonitosti osporavane uredbe u odnosu na osnovne slobode, jer ta uredba treba da omogući dejstvo takvih rezolucija. Evropski sud za ljudska prava je primetio da postoji osnovna razlika između prirode mera uspostavljenih tom odlukom, u odnosu na koje je sud odbio da ustanovi svoju nadležnost da izvrši kontrolu njene usaglašenosti sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i prirode drugih mera u odnosu na koje je njegova nadležnost bila nesporna.

U ovom slučaju, sporna uredba ne može biti posmatrana kao akt koji je direktno pripisan UN, kao akt jednog od njegovih organa stvorenih na osnovu Glave VII Povelje UN, ili kao akt koji ulazi u vršenje ovlašćenja koja je zakonito delegirao Savet bezbednosti u skladu sa tom glavom Povelje.

Sud je na kraju zaključio da sudovi Zajednica moraju, u skladu sa ovlašćenjima koja im je poverio Ugovor o EZ da obezbede kontrolu i to u principu punu kontrolu zakonitosti svih akata Zajednice u odnosu na osnovna ljudska prava koja čine deo opštih principa komunitarnog prava, uključujući i kontrolu akata Zajednice, koji su, kao osporavana uredba, stvoreni da omoguće dejstvo rezolucija usvojenih od strane Saveta bezbednosti na osnovu Glave VII Povelje Ujedinjenih nacija. Sud pravde je doneo odluku da je Sud prve instance pogrešio u primeni prava kada je tvrdio da iz principa koji uređuju odnos između međunarodnog pravnog poretka u okviru UN i pravnog poretka Zajednice proizilazi da sporna uredba mora biti izuzeta od nadležnosti sve dok je u skladu sa normama *jus cogens*, pošto je ona zapravo doneta da bi omogućila dejstvo rezoluciji usvojenoj od strane Saveta bezbednosti na osnovu Glave VII Povelje UN. Na osnovu toga, Sud pravde je utvrdio da su osnovi za tužbu dobro zasnovani i da se ukidaju presude protiv kojih su izjavljene žalbe. Takođe, Sud je poništio Uredbu Saveta (EC) No 881/2002 od 27. maja 2002. godine.

Verovatno bi se sukob između Suda pravde i nacionalnih ustavnih sudova ponovo pojavio, da je Sud pravde podržao najnovije stavove Suda prve instance. Ovo je za posledicu moglo imati da jednoobrazna primena prava EZ, kojom rukovodi Sud pravde, bude ugrožena i da to bude ozbiljna pretnja primatu prava EZ. Da su presude u slučajevima Jusuf i Kadi bile potvrđene pred Sudom pravde, nacionalni ustavni sudovi bi verovatno vršili svoju nadležnost u sličnim slučajevima i tako ugrozili jednoobraznu primenu prava EZ.

Zaključak

Evropska zajednica je činilac na međunarodnoj sceni sa međunarodnim pravnim kapacitetom i ima ovlašćenja da donosi normativne međunarodne akte. Iz ovoga se može zaključiti da međunarodno ponašanje EZ mora da bude u skladu sa međunarodnim javnim pravom. Međunarodno-pravni subjektivitet podrazumeva i međunarodnu odgovornost, što znači da Zajednica može da bude odgovorna ukoliko njeno ponašanje nije u skladu sa međunarodnim pravom.⁶⁰ Sud pravde je jasno ustanovio da sekundarno pravo Zajednice mora da bude tumačeno u skladu sa međunarodnim pravom. Međutim, kada u sukob dođu poštovanje međunarodne obaveze i primarno pravo EZ, Sud pravde je prednost davao pravu Zajednice.

Kontroverze oko naknadne kontrole međunarodnih ugovora, na osnovu članova 230 i 234 Ugovora o EZ odražava tenzije između unutrašnje kontrole zakonitosti i spoljašnje zaštite treće strane koja deluje u dobroj veri. Ova tenzija je rešena ograničavanjem sudske kontrole na unutrašnje akte zaključenja ugovora. Unutrašnji akt je nevažeći ukoliko on zanemaruje formalne ili materijalne uslove Ugovora o EZ. Njegovo sudsko poništavanje ima za rezultat neprimenljivost datog međunarodnog ugovora unutar Zajednice, ali ne poništava ugovor na planu međunarodnog prava, niti oslobađa Zajednicu njenih međunarodnih obaveza.

Uloga čuvara Ugovora je dovela do toga da Sud pravde odluči da ne postoji neki pravni akt koji je izuzet od sudske kontrole. Ukoliko bi on odbio da ispituje legalnost uključivanja nekog međunarodnog pravnog instrumenta u pravni poredak EZ, tada bi neki akti koji proizvode pravno dejstvo bili izuzeti od kontrole. Zbog ovoga, Sud je doneo odluku da činjenica da je neki akt međunarodnog porekla nije relevantna za njegovu nadležnost da obezbedi vladavinu prava u EZ. Takođe, u skladu sa članom 220(1) Ugovora o EZ Sud je obavezan da proveriti da su osnivački ugovori poštovani u međunarodnim odnosima Zajednice.

Da je Sud pravde u slučajevima Jusuf i Kadi odbio nadležnost da kontroliše akta EZ moglo je nastati novo razlikovanje između Suda pravde i nacionalnih sudova, gde bi ovi drugi jednostrano kontrolisati legalnost tih akata u odnosu na osnovna ljudska prava. Ovo bi moglo imati dalekosežne posledice na ustavni sistem u Evropi.

⁶⁰ Case C-327/91 France v Commission, 1994, ECR 3641, para 21.

*Bojan Tubić, LL. M. Assistant,
Faculty of Law Novi Sad*

Judicial Legality Review of International Treaties of the European Community

Abstract

There were constant debates on the question of primacy between international and Community law. International treaties have very important role in the Community legal order. They are the acts which have legal effects and they cannot avoid judicial review of their legality. In the Community a system was established that treaties cannot be directly challenged through procedure for annulment. Instead of this, an internal act that leads to a conclusion of a treaty can be reviewed before the Community courts. The result of its annulment is in non-applicability of the treaty in a Community legal order, but it does not annul the treaty on international level nor does it liberate Community from its international obligations. The Court of Justice, in cases Yusuf and Kadi, has at the end confirmed that the Regulation in question, which gives the effect to a resolution of a Security Council, cannot be immune to a judicial review inside the Community. By doing so, the Court has kept the uniform implementation of the Community law and to certain extent it removed the threat to the primacy of EC law.