

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Душко З. Глодић

**МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ
СУБЈЕКТИВИТЕТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

докторска дисертација

Београд, 2013.

UNIVERSITY OF BELGRADE

FACULTY OF LAW

Duško Z. Glodić

**THE INTERNATIONAL PERSONALITY
OF THE EUROPEAN UNION**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2013

ПОДАЦИ О МЕНТОРУ И ЧЛАНОВИМА КОМИСИЈЕ:

Ментор: др Бранко Ракић, ванредни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет;

Чланови Комисије:

1. др Миленко Крећа, редовни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет;
2. др Родољуб Етински, редовни професор, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет;
3. др Бранко Ракић, ванредни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет.

Датум одбране:

ПОДАЦИ О ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ:

МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ СУБЈЕКТИВИТЕТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

РЕЗИМЕ:

Докторска дисертација под насловом *Међународноправни субјективитет Европске уније* има за предмет да испита и анализира међународноправни субјективитет Европске уније и да идентификује конкретан институционални и нормативни оквир за његово остваривање, као и поједина права која Европска унија поседује у међународном јавном праву захваљујући свом субјективитету. У том смислу, овај рад тежи да размотри практичне и теоретске аспекте остваривања субјективитета Европске уније у међународном јавном праву, базирајући се на општим сазнањима о међународноправном субјективитету међународних организација, као и посебним сазнањима у вези са Европском унијом. Да би се одговорило овом циљу, овај рад посебну пажњу посвећује феномену регионалне интеграције као форми међународног организовања држава чланица укључених у процес европских интеграција. Овај приступ је значајан јер је Европска унија регионална међународна организација *sui generis* која је у значајном делу својих овлашћења наднационалног (супранационалног) карактера и која има развијен институционални и политички систем те посебан правни систем и шири скуп правних и политичких тековина – *acquis* Уније и значајне надлежности за деловање на међународноправном нивоу. С обзиром на њену улогу у међународним односима, међународном праву и на конституисање посебног правног система ове организације, научно испитивање и практично сагледавање њеног међународноправног субјективитета има сразмеран значај у правној науци.

Стога, као предмет који захтева систематску научну обраду и истраживање, одредили смо анализу инструмената, процедура и услова у којима се остварује међународноправни субјективитет Европске уније у контексту постојећих правила међународног јавног права и важећих конститутивних уговора ове организације, а у вези са остваривањем вредности и циљева на којима почива целокупан процес европске изградње и надлежности додељених Унији. Истраживање питања међународноправног субјективитета Европске уније настоји да потпомогне утврђивање корелације која показује начин на који Европска унија

делује у међународноправном систему, са једне стране, као и да идентификује начин на који међународноправни систем утиче на развој Европске уније као облика организовања држава. Да бисмо провели ово истраживање, пошли смо од основне хипотезе према којој је Европска унија, као регионална међународна организација *sui generis*, субјект међународног јавног права, чији међународноправни субјективитет представља битну основу одређења правне природе ове међународне организације и основ је њеног независног деловања на међународном плану у односу на државе чланице те, као такав, међународноправни субјективитет Европске уније чини битан услов обављања поверених задатака и циљева постојања Европске уније и даљњег развоја процеса европских интеграција. Ради провере ове хипотезе, докторска дисертација је подељена у следећа поглавља.

Прво, анализиран је међународноправни субјективитет уопште и међународноправни субјективитет међународних организација. У овом поглављу смо указали на теоретско поимање ове категорије, сумарно представљајући различите теоретске концепције, и појаснили смо развој међународноправног субјективитета у међународној пракси.

Друго, размотрена је правна природа Европске уније и специфичности њеног међународноправног субјективитета. Закључили смо да, упркос подељености теоретских размишљања, за потребе нашег истраживања, Европску унију треба посматрати као регионалну организацију *sui generis*, и сходно томе је њен међународноправни субјективитет анализиран у светлу међународноправног субјективитета међународних организација.

Треће, сагледан је нормативни аспект међународноправног субјективитета кроз анализу надлежности Европске уније, као правног оквира за остваривање њеног међународноправног субјективитета. С обзиром на подручје деловања, надлежности Европске уније се могу поделити на оне које јој омогућавају деловање на унутрашњем плану, и оне које јој дозвољавају деловање на спољном плану.

Четврто, кроз испитивање улоге институција Европске уније у остваривању њеног међународноправног субјективитета представљен је његов институционални аспект. Деловањем институција, Европској унији је омогућено

да у међународноправном систему поседује, прибавља и остварује одговарајућа права и обавезе која јој припадају као међународноправном субјекту.

Пето, анализирана су поједина права која Европска унија остварује у међународноправном поретку захваљујући свом међународноправном субјективитету. Такође, представили смо како се поједини елементи међународноправног субјективитета остварују у оквиру претходно анализираних институционалног оквира.

Шесто, указали смо на значај међународноправног субјективитета Европске уније који је двојаке природе. Са једне стране, он је значајан за остваривање циљева европског интеграционог процеса и утврђивање односа између Европске уније и њених држава чланица у контексту међународноправног поретка. Са друге стране, међународноправни субјективитет Европске уније је један од фактора који утичу на афирмисање процеса регионалних интеграција у оквиру процеса глобализације, као и то да поједина права која потичу из међународноправног субјективитета Европске уније омогућавају заштиту дејства унутрашњег права међународне организације.

На крају, изведени су одређени закључци базирани на темељима проведеног истраживања. У раду смо показали да Европска унија као регионална међународна организација поседује међународноправни субјективитет који је битан за остваривање циљева европског интеграционог процеса. Међународноправни субјективитет је експлицитног карактера јер је предвиђен чланом 47. Уговора о Европској унији и он обухвата све тековине међународноправног субјективитета Европске заједнице које су настале у вишедеценијском развоју ове организације чији је Европска унија сукцесор на основу Лисабонског уговора. У погледу међународноправног субјективитета Европске уније смо закључили да је деривативни, активни и конкретни међународноправни субјективитет; он је функционалне природе и зависи од поверених задатака и циљева постојања Европске уније и одређен је у оквирима експлицитних или имплицитних надлежности које су конститутивним уговорима додељене институцијама Европске уније и чине његов нормативни аспект. Институционални систем Европске уније који је подобан за формирање самосталне правно релевантне воље ове организације и са тим повезаног

независног манифестовања њеног међународноправног субјективитета. Постојање међународноправног субјективитета Европске уније, иако је значајно за даљњи развој процеса европских интеграција, не води директно до успостављања европске надржаве нити може довести до промене поделе надлежности између Европске уније и држава чланица дефинисане у конститутивним уговорима, без сагласности држава чланица.

С друге стране, у погледу корелације правне природе Европске уније и њеног међународноправног субјективитета, снатрамо да би погрешно било схватање да постојање међународноправног субјективитета указује на развој Европске уније према творевини државног карактера. Ипак, иако су мало вероватне квалитативне промене правне природе Европске уније, није нелогично очекивати да дође до квантитативне промене односа Уније и држава чланица која се може огледати у повећаном обиму надлежности Уније, али само и једино уз пристанак држава чланица које су уговорнице конститутивних уговора Уније и консеквентно томе *господари* интеграционог процеса. У том контексту, Унија ће настојати да унапреди своје правне могућности да директније учествује у међународним односима, посебно у домену међународног организовања, настојећи да за себе обезбеди што је могуће већи степен овлашћења унутар међународних организација.

У провођењу овог истраживања и изради рада, као извор сазнања, коришћена су расположива теоретска и стручна разматрања која могу помоћи расветљавању предмета истраживања, као и сагледавање релевантних правних извора и праксе институција Европске уније, других међународних организација и међународних судова који се односи на правни субјективитет.

Кључне речи: међународноправни субјективитет, Европска унија, европске интеграције, међународне организације, регионалне организације, привилегије и имунитети у међународном јавном праву, право на закључивање међународних уговора, право посланства, међународна одговорност, чланство у међународним организацијама.-

Научна област: правна

Ужа научна област: међународноправна

УДК број

THE DOCTORAL DISSERTATION INFORMATION

THE INTERNATIONAL PERSONALITY OF THE EUROPEAN UNION

S U M M A R Y:

The PhD thesis written under the title *The International Personality of the European Union* aims at exploring and analysing the international personality of the EU and at identifying a concrete institutional and normative framework established for the exercise thereof, as well as particular rights that the EU is entitled to by virtue of its international personality. In this regard, this study tends to consider both practical and theoretical aspects related to the exercise of the EU legal personality under the international law, based on the general knowledge on the international personality of international organisations, as well as concrete observations on the EU. In order to address this task, the present study is focused on the phenomenon of regional integration which is an international form of organizing Member States involved in the European integration process. This approach is appropriate for the present study because the EU is a regional organization *sui generis* having considerable supranational powers and being based on the developed institutional and political system with a special legal order including a wider set of legal and political commitments forming the Union *acquis*. In addition, the EU has been conferred significant responsibilities enabling it to act in the sphere of international law. Taking into account its role in the area of international relations and that of international law, as well as its impact in the establishment of its particular legal system, a scientific approach to examine and to practically observe its international personality has certain importance for the legal doctrine.

Therefore, this study is to offer a systematic research and analysis of instruments, procedures and conditions which are needed for manifestation and exercise of the international personality of the EU in the light of relevant international law rules and constituent treaties of the organization in question. These procedures and conditions are taken into account as related to values and objectives of the European integration process, on the one hand, and competences conferred to the European Union, on the other hand.

The research related to the international personality of the EU aims at identifying the correlation between the way in which the EU is operating within the

international legal order, on the one hand, and the way in which the international legal order exercises its influence on the development of the European Union as a form to organize States at the international level, on the other hand. In order to carry out this research, we have started from the hypothesis that the European Union, as a regional international organization *sui generis*, has the legal personality in the international law, and this international personality represents an important element in defining the EU's legal nature and enables the EU to act independently at the international level, and, as such, the international personality of the European Union constitutes an essential factor for completion of tasks and objectives assigned to the European Union and for further development of the European integration process. In order to verify this hypothesis, the present study consists of the following chapters.

Firstly, the general notion of the international personality was analyzed with a particular attention to the international personality of international organizations. The theoretical aspects of the international personality were elaborated and different theoretical concepts of personality were briefly explained in this chapter. Also, a particular attention was paid to development of the international personality in the international judicial practice.

Secondly, the legal nature of the European Union and specificities of its international personality were considered. A conclusion was made that, despite different theoretical conception on the legal nature of the Union, for the purposes of this study, the EU would be considered as a regional organization *sui generis*, and consequently, its international personality would be observed in the light of the international personality of international organizations.

Thirdly, the normative aspect of the EU's international personality was observed through the analysis of its competences and responsibilities, which offer a legal framework for the exercise of international personality. Regarding its field of activities, the EU's competences could be divided as those enabling it to act internally and those empowering it to act externally.

Fourthly, the institutional aspect of the international personality of the EU was examined through the analysis of the role of EU institutions in exercise of the international personality. The EU is in a position to act, to possess and to acquire certain

rights and duties within the international legal order thanks to the activities of its institutions.

Fifthly, certain rights which the EU possesses as a person of the international law were analysed in this chapter. The institutional procedures and legal instruments for the exercise of these rights were elaborated, as well.

Sixthly, the importance of the international personality of the EU, which is deemed to have a dual character, was pointed out. The personality is important for the attainment of the EU integration goals and positioning of the EU and its Member States within the international legal order, on the one hand. It is equally one of the factors that influence the affirmation of the regional integration as a model of organizing States in the era of globalisation, on the other hand. Furthermore, certain rights stemming from the international personality provide for the protection of the effects of the internal law of an international organisation.

Finally, this research led to a number of conclusions. This study demonstrated that the European Union was a regional international organisation possessing an independent personality under the international law. This personality plays an important role in accomplishment of objectives of the EU integration process. The international personality of the EU has been explicitly defined in the Article 47 of the Treaty on European Union and the personality includes also the set of rights acquired during the existence of the previous European Communities in the period prior to the entry into force of the Lisbon Treaty. Regarding the international personality of the European Union, this study made a conclusion that it is a derived personality, derived from the personality of its Member States, of an active and concrete nature; this personality is functionally defined and relies heavily on tasks and objectives assigned to the European Union in its constituting treaties. The EU competences, either explicit or implicit, provide for a normative framework within which the institutions of the EU exercise certain rights stemming from its international personality. The institutional system of the European Union is deemed to represent an adequate scheme for establishment and manifestation of legally relevant will of the EU which is necessary for exercise of its international personality. The existence of the EU's international personality, although quite important for the future development of the integration process, is not expected to lead to the transformation of the EU's legal nature in terms of establishing a superstate

nor it would alter the defined division of competences between the EU and its Member States as defined by the founding treaties without the consent of the latter.

In other words, regarding the correlation between the European Union and its international personality, in our view it would not be correct to consider that the existence and exercise of this international personality would lead to transformation of the EU into an entity having the statehood nature. Although some qualitative changes in the EU legal nature are hardly expected to occur, the shift in terms of quantitative aspect of competences divided between the EU and its Member States may seem possible which would lead to further empowerment of the EU institutions. However, this shift would only be possible if the Member States give their consent in the manner and following the procedure stipulated in the founding treaties since the Member States are masters of the treaties. In this context, the Union is expected to tend to improve its legal capacity to participate directly in international relations to the highest possible extent, especially through direct participation in other international organizations aiming at acquiring as higher as possible set of powers within organisations in question.

Relevant sources for this research were found in different theoretical and professional works and analysis which enabled us to clarify certain aspects of the explored topic. Significant information related to the subject of the study were found in legal and administrative practice of the EU institutions, other international organisations and in the case law of international courts and tribunals related to the international personality.

Key words: International personality, European Union, European integration, international organizations, regional organizations, privileges and immunities in public international law, treaty making power, right of legation, international responsibility, membership in international organizations.-

Scientific field: Law

Special scientific field: Public International Law

UDC number:

САДРЖАЈ

ПОГЛАВЉЕ I – УВОДНО РАЗМАТРАЊЕ.....	17
ПОГЛАВЉЕ II – ОПШТИ ОСВРТ НА МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ СУБЈЕКТИВИТЕТ И МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ СУБЈЕКТИВИТЕТ МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА.....	21
1. ОПШТА ОБЕЛЕЖЈА И ВРСТЕ МЕЂУНАРОДНОПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА.....	22
1.1. Правни субјективитет у унутрашњем и међународном праву.....	26
1.2. Појам и елементи међународноправног субјективитета.....	27
1.2.1. Појам међународноправног субјективитета.....	27
1.2.2. Елементи међународноправног субјективитета.....	31
1.2.3. Врсте субјеката у међународном праву.....	34
1.2.4. Теорије о међународноправном субјективитету.....	39
2. МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ СУБЈЕКТИВИТЕТ МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА.....	46
2.1. Појам и конститутивни елементи међународне организација као субјекта међународног права.....	46
2.1.1. Обележја међународних организација као институционалне форме и правна независност од држава чланица.....	53
2.1.2. Међународноправни субјективитет међународних организација у међународној пракси.....	56
А) Међународноправни субјективитет међународних организација пре оснивања Уједињених нација.....	57
Б) Међународноправни субјективитет међународних организација након оснивања Уједињених нација.....	59
В) Питања која нису решена од стране Међународног суда правде.....	68
Г) Међународноправни субјективитет осталих недржавних ентитета.....	69
2.1.3. Међународноправни субјективитет међународних организација у теорији међународног јавног права.....	70
2.2. Специфичности међународноправног субјективитета међународних организација.....	75
2.2.1. Објективни услови за постојање међународноправног субјективитета међународних организација.....	75
2.2.2. Елементи међународноправног субјективитета међународних организација.....	79
2.2.3. Карактеристике међународноправног субјективитета међународних организација.....	82
А) Принцип специјалитета – функционални карактер међународноправног субјективитета међународних организација.....	82
Б) Деривативни карактер међународноправног субјективитета међународних организација.....	85
2.3. Правни субјективитет међународних организација у унутрашњем праву.....	86
ПОГЛАВЉЕ III – ПРАВНА ПРИРОДА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И СПЕЦИФИЧНОСТИ МЕЂУНАРОДНОПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ.....	91
1. ТЕОРИЈСКА ОДРЕЂЕЊА ПРАВНЕ ПРИРОДЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ.....	92

1.1. Организациони аспекти Европске уније као основ за одређивање њене правне природе	93
1.1.1. Европска унија као облик организовања држава	93
А) Међународноправна обележја Европске уније	94
А.1. Конститутивни уговори Европске уније	94
А.2. Начин додељивања надлежности Европске уније.....	97
А.3. Европска унија између класичних међународних организација и пред- федеративног ентитета.....	97
1.1.2. Европска унија као регионална међународна организација.....	110
1.1.3. Европска унија између принципа међувладине сарадње и наднационалности	112
1.2. Правни систем Европске уније као основ за одређивање њене правне природе	118
1.2.1. Специфичности права Европске уније	118
1.2.2. Однос права Европске уније и унутрашњег права држава чланица....	127
1.2.3. Однос права Европске уније и међународног јавног права	143
А) Претходно позиционирање права Европске уније и појам права међународне организације.....	143
Б) Положај општег међународног права	146
В) Положај међународних уговора	150
В.1. Примена међународних уговора чија је страна Европска унија	150
В.2. Примена међународних уговора које су закључиле државе чланице ...	156
1.3. Европска унија као регионална организација <i>sui generis</i>	169
2. СПЕЦИФИЧНОСТИ МЕЂУНАРОДНОПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ.....	175
2.1. Питање постојања међународноправног субјективитета Европске уније пре ступања на снагу Лисабонског уговора	177
2.2.1. Допринос бившег члана 24. Уговора о Европској унији у афирмисању међународноправног субјективитета Европске уније.....	178
2.2. Међународноправни субјективитет Европске уније након ступања на снагу Лисабонског уговора	187
ПОГЛАВЉЕ IV – НОРМАТИВНИ АСПЕКТ МЕЂУНАРОДНОПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ: НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ КАО ПРАВНИ ОКВИР ОСТВАРИВАЊА МЕЂУНАРОДНОПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА.....	191
1.1. Значај конститутивних уговора у одређивању надлежности међународне организације	193
1.2. Утицај правила и институционалне (устаљене) праксе међународне организације на одређивање надлежности међународне организације 198	
2. ПОЛИТИЧКИ И ПРАВНИ АСПЕКТИ ДОДЕЉИВАЊА НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ	202
2.1. Политички аспекти поделе надлежности између Европске уније и држава чланица	202
2.2. Правни оквир за остваривање надлежности Европске уније	208
2.2.1. Принцип додељених надлежности	208
2.2.2. Функционална природа међународноправног субјективитета Европске уније – значај вредности и циљева европских интеграција	214
А) Вредности Европске уније.....	215

Б) Циљеви Европске уније.....	217
3. ЕКСПЛИЦИТНЕ И ИМПЛИЦИТНЕ НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	
.....	218
3.1. Експлицитне надлежности Европске уније	219
3.1.1. Категоризација надлежности Европске уније	219
А) Области изван надлежности Европске уније.....	221
Б) Искључиве надлежности Европске уније.....	223
В) Подељене надлежности.....	228
Г) Надлежности за подршку, координацију и допуну	230
Д) Координативне надлежности	231
Ђ) Посебан карактер заједничке спољне и безбедносне политике	231
3.2. Релативизација експлицитних надлежности – имплицитне надлежности и клаузула флексибилности	232
3.2.1. Имплицитне надлежности	233
А) Порекло имплицитних надлежности.....	234
Б) Обим имплицитних надлежности	235
В) Имплицитне надлежности у пракси Европске уније	237
В.1. Настанак доктрине имплицитних надлежности	237
В.2. Развој доктрине имплицитних надлежности.....	241
В.3. Утицај доктрине имплицитних надлежности на међународноправни субјективитет Европске уније	245
В.4. Прихватање доктрине имплицитних надлежности у Лисабонском уговору.....	248
3.2.2. Клаузула флексибилности и допунске надлежности Европске уније .	250
4. СПОЉНО ДЕЛОВАЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ.....	254
4.1. Позиционирање Европске уније као субјекта међународног права 254	
4.2. Правни оквир за спољно деловање Европске уније	259
4.2.1. Циљеви спољног деловања Европске уније.....	259
4.2.2. Обавеза конзистентног деловања.....	264
4.3. Надлежности за спољно деловање у појединим политикама	271
4.3.1. Заједничка спољна и безбедносна политика.....	272
А) Развој заједничке спољне и безбедносне политике	273
Б) Заједничка спољна и безбедносна политика након ступања на снагу Лисабонског уговора	278
Б.1. Посебан положај заједничке спољне и безбедносне политике.....	278
Б.2. Врста и дејство аката који се усвајају у оквиру заједничке спољне и безбедносне политике	287
В) Заједничка безбедносна и одбрамбена политика	292
4.3.2. Политика проширења као облик спољног деловања	295
4.3.3. Посебни односи са трећим државама и територијама	298
А) Европска политика према суседним државама	299
Б) Придружене земље и територије	300
4.3.4. Заједничка трговинска политика	301
4.3.5. Политика развојне сарадње	307
4.3.6. Хуманитарна помоћ.....	310
4.3.7. Међународна сарадња у осталим политикама које су у надлежности Европске уније	312

ПОГЛАВЉЕ V – ИНСТИТУЦИОНАЛНИ АСПЕКТ МЕЂУНАРОДНОПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ: УЛОГА ИНСТИТУЦИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОСТВАРИВАЊУ МЕЂУНАРОДНОПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА	314
1. ОПШТИ ЗНАЧАЈ ИНСТИТУЦИЈА У ОСТВАРИВАЊУ МЕЂУНАРОДНОПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА	315
2. ЕВРОПСКИ САВЕТ И САВЕТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	319
2.1. Европски савет	319
2.2. Савет Европске уније (Савет министара)	325
2.2.1. Специфичности Савета Европске уније и начина његовог функционисања	325
2.2.2. Значај председавања Саветом Европске уније	333
2.2.3. Улога Савета Европске уније у остваривању међународноправног субјективитета Европске уније	336
3. ВИСОКИ ПРЕДСТАВНИК ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЗА СПОЉНЕ ПОСЛОВЕ И БЕЗБЕДНОСНУ ПОЛИТИКУ И ЕВРОПСКА СЛУЖБА ЗА СПОЉНЕ ПОСЛОВЕ	341
3.1. Високи представник Европске уније за спољне послове и одбрамбену политику	342
3.2. Европска служба за спољне послове	348
3.2.1. Правни положај и делокруг ЕССП-а	350
А) Правни положај ЕССП-а	352
Б) Делокруг ЕССП-а	353
3.2.2. Организација ЕССП-а	360
А) Централна администрација ЕССП	362
Б) Делегације Европске уније	363
В) Особље ЕССП-а	363
3.3. Оцена улоге високог представника и ЕССП-а у остваривању међународноправног субјективитета	368
4. ЕВРОПСКА КОМИСИЈА	371
4.1. Улога Европске комисије у остваривању међународноправног субјективитета Европске уније	375
5. ЕВРОПСКИ ПАРЛАМЕНТ	378
ПОГЛАВЉЕ VI – ЕЛЕМЕНТИ МЕЂУНАРОДНОПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	383
1. ПРИВИЛЕГИЈЕ И ИМУНИТЕТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	384
1.1. Привилегије и имунитети међународних организација	384
1.2. Привилегије и имунитети додељени Европској унији	387
2. ПРАВО ЗАКЉУЧИВАЊА МЕЂУНАРОДНИХ УГОВОРА	393
2.1. Појам уговорне способности међународног уговора у међународном јавном праву	393
2.2. Уговорна способност Европске уније	403
2.3.1. Материјални аспекти уговорне способности Европске уније	406
А) Експлицитне надлежности за закључивање међународних уговора	411
Б) Имплицитне надлежности за закључивање међународних уговора	418
2.3.2. Процедурални аспекти уговорне способности Европске уније	421
А) Фаза пре покретања преговора	422
Б) Фаза преговора	423
Б.1) Посебни случајеви преговора	424

Г) Улога Европског парламента у поступку закључивања међународних уговора.....	434
Г.1. Улога Европског парламента у току преговора за закључивање међународних уговора	435
Г.2. Сагласност Европског парламента	436
2.3.3. Судска контрола	439
2.3.4. Специфичности институционалних односа у Европској унији у поступку закључивања међународних уговора	441
2.3.5. Мешовити уговори као специфичан инструмент манифестовања међународноправног субјективитета Европске уније.....	442
А) Процедуралне специфичности мешовитих уговора	448
Б) Јуриспруденција Суда правде о мешовитим уговорима	450
Б.1. Финансијске обавезе као разлог за закључивање мешовитих уговора .	451
Б.2. Питање надлежности као разлог за закључивање мешовитих уговора .	452
В) Класификација мешовитих уговора.....	454
Г) Однос друге стране према мешовитим уговорима	456
Д) Значај мешовитих уговора за међународноправни субјективитет Европске уније	462
2.3.6. Значај уговорне способности Европске уније за развој њеног међународноправног субјективитета.....	466
2.3.7. Утицај уговорне способности Европске уније на међународноправни субјективитет држава чланица	468
3. ПРАВО ПОСЛАНСТВА И ПРЕДСТАВЉАЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА МЕЂУНАРОДНОМ ПЛАНУ	479
3.1. Право посланства међународних организација	480
3.1.1. Међународне организације као субјекти мултилатералних дипломатских односа	480
3.1.2. Значај права посланства за остваривање међународноправног субјективитета.....	485
3.2. Право посланства Европске уније	486
3.2.1. Активно право посланства.....	487
А) Организација делегација Европске уније.....	491
Б) Сарадња са дипломатско-конзуларним представништвима држава чланица	493
В) Привилегије и имунитети дипломатских мисија и дипломатских агената Европске уније	494
3.2.2. Пасивно право посланства.....	501
А) Дипломатске мисије акредитоване при Европској унији	504
Б) Привилегије и имунитети дипломатских мисија акредитованих при Европској унији	505
3.2.3. Значај права посланства за остваривање међународноправног субјективитета Европске уније	507
4. УЧЕШЋЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У МЕЂУНАРОДНИМ ОРГАНИЗАЦИЈАМА	511
4.1. Европска унија као чланица међународних организација	515
4.1.1. Организација за прехрану и пољопривреду Уједињених нација (ФАО)	518
4.1.2. Комисија за <i>Codex alimentarius</i>	519

4.1.3. Светска трговинска организација	520
4.1.4. Енергетска заједница.....	524
4.2. Статус Европске уније као пуноправног учесника у међународним организацијама	525
4.3. Статус Европске уније као посматрача у међународним организацијама	526
4.3.1. Европска унија и Савет Европе.....	527
4.3.2. Европска унија и Организација за сарадњу и безбедност у Европи ...	528
4.3.3. Европска унија и Организација за економску сарадњу и развој.....	529
4.3.4. Европска унија и Организација Уједињених нација.....	530
4.3.5. Статус посматрача ЕУ у оквиру специјализованих агенција УН-а.....	535
4.4. Значај учешћа Европске уније у међународним организацијама за остваривање међународноправног субјективитета.....	538
5.1. Међународне организације као субјекти међународне одговорности	545
5.1.1. Активни субјект одговорности.....	545
5.1.2. Пасивни субјект одговорности.....	547
5.2. Међународна одговорност Европске уније у пракси	550
ПОГЛАВЉЕ VII – ЗНАЧАЈ МЕЂУНАРОДНОПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ.....	555
1. ЗНАЧАЈ МЕЂУНАРОДНОПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЗА РАЗВОЈ ПРОЦЕСА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА И НЕЗАВИСНО ДЕЛОВАЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У МЕЂУНАРОДНОМ ПРАВУ И МЕЂУНАРОДНИМ ОДНОСИМА	555
1.1. Међународноправни субјективитет као инструмент за остваривање циљева европског интеграционог процеса.....	555
1.2. Однос међународноправног субјективитета Европске уније и међународноправног субјективитета држава чланица.....	559
2. УТИЦАЈ МЕЂУНАРОДНОПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА РАЗВОЈ МЕЂУНАРОДНОПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА И МЕЂУНАРОДНОГ ОРГАНИЗОВАЊА.....	564
2.1. Афирмација регионалног интегрисања у време глобализације	564
2.2. Очување дејства унутрашњег права међународне организације	573
ПОГЛАВЉЕ VIII – ЗАКЉУЧАК.....	576
Л И Т Е Р А Т У Р А:	584

ПОГЛАВЉЕ I – УВОДНО РАЗМАТРАЊЕ

Питање правног субјективитета међународних организација у међународном праву заокупља теорију од појаве првих облика повезивања држава у различите форме међународног организовања.¹ Разрешење питања који су ентитети субјекти међународног права је значајно због тога да би се утврдило који субјекти могу да делују на правно релевантан начин у међународном правном поретку и манифестација чије правно релевантне воље производи одговарајуће правне последице. Старија теорија је била на становишту да су државе једини субјекти међународног права, док је поседовање овог својства негирано међународним организацијама. Ипак, све интензивнији, бројнији и разноликији облици повезивања држава у формама међународних организација довели су до промене принципијелног теоретског схватања те су теоретичари, вођени међународном праксом, прихватили и постојање међународноправног субјективитета међународних организација. Стога је савремена теорија међународног јавног права сагласна о томе да се под субјектима позитивног међународног права сматрају државе и међународне владине (јавне) организације.² Међутим, у погледу обима права и порекла, субјективитети држава и међународних организација у међународном праву нису истоветни.

Међународно право, ако се посматра са оперативног аспекта, својим правилима одређује основне институте на којима се заснива, као што су субјекти

¹ Ово питање је добило на значају услед учесталости феномена повезивања држава у форми међународних организација. Према подацима из 2005. године, тада је постојало 246 међународних јавних организација, од којих је једна представљала федерацију међународних организација, 34 су биле универзалне организације у смислу чланства, 33 су у погледу чланства биле међуконтиненталне природе, док је 178 међународних организација било регионалне природе. Наведено према: Catherine Brölman, *The Institutional Veil in Public International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2007, p. 66. Међутим, инсистирање на постмодернистичкој концепцији међународног организовања по којој се велики број питања треба решавати у оквиру међународних форума и одвојено од интереса суверених држава изазива подозрење према демократичности овог вида сарадње држава. Повећање броја и врста међународних организација, као и све већи број питања којима се ове баве захтева да се озбиљно преиспита њихова легитимност и демократска утемељеност. Посебно је опасно то што неке организација имају значајна извршна овлашћења која се измичу адекватној демократској контроли. Види шире: Jan Klabbers, 'The changing image of international organizations,' in: Jean-Marc Coicaud, Veijo Heiskanen (eds.), *The Legitimacy of International Organizations*, United Nations University Press, Tokyo, 2001, pp. 222-223.

² Смиља Аврамов, Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд, 2001, стр. 171.

тог правног система.³ Питање међународноправног положаја међународних организација посебан значај је задобило у двадесетом веку када се путем међународног организовања, како на универзалном, тако и на регионалном нивоу, покушавају заштитити вредности попут забране ратовања, развоја мирољубивих односа међу народима, заштите људских права и слобода, као и то да се успостављају различите форме привредне сарадње. Потреба да се кроз посебан међународни организациони облик заштите ове вредности, консеквентно је утицала и на еволуцију међународног јавног права и питања правног субјективитета у међународном праву.⁴

Један од феномена који су се јавили у контексту међународног организовања држава током друге половине прошлог века јесте процес успостављања регионалних интеграција. Најзначајнији пример оваквих тенденција у међународном организовању јесте европски интеграциони процес оличен у Европској унији. У проучавању феномена европских интеграција, у савременој пракси и међународноправној теорији, *inter alia*, поставља се и питање међународноправног субјективитета Европске уније, односно конкретних овлашћења и капацитета које поседује Европска унија као субјект међународног јавног права. Схватање да је посебан новитет у међународној стварности покренут стварањем регионалних међународних организација у оквиру европске интеграционе изградње посебно подстиче разматрање овог питања.

Кроз историјску перспективу, ако се занемаре бројни ранији планови и тенденције, развој европске интеграционе изградње тече од Шуманове декларације, објављене 9. маја 1950. године, којом је покренут процес међувладиног преговарања који је резултовао закључивањем првог оснивачког уговора – Уговора о успостављању Европске заједнице угља и челика, потписаног 1951. године у Паризу. Касније етапе успешног развоја процеса европских интеграција огледају се у потписивању Римских уговора – Уговора о оснивању Европске економске заједнице и Уговора о оснивању Европске заједнице за атомску енергију из 1957. године којима су основане још две регионалне

³ Paul F. Diehl, Charlotte Ku, Daniel Zamora, 'The Dynamics of International Law: The Interaction of Normative and Operating Systems,' in: Beth A. Simmons, Richard H. Steinberg (eds.), *International Law and International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p. 418.

⁴ Види шире: Ole Spiermann, 'Twentieth Century Internationalism in Law,' *European Journal of International Law*, Vol. 18, No. 5, 2008, pp. 786-788.

међународне организације.⁵ Након неколико ревизија ових оснивачких уговора, од којих је најзначајније било усвајање Јединственог европског акта 1986. године, европска изградња прелази у нову фазу оснивањем Европске уније на основу Уговора из Мастрихта чијим је ступањем на снагу 1993. године успостављен нови вид повезивања Европских заједница и некомунитарних облика сарадње унутар тростубне структуре. Овај вид организовања додатно је ојачан ревизијама из Амстердама (1997) и Нице (2001). Значајна новина у обликовању европске конструкције је постигнута реформским Лисабонским уговором који уводи јединствену Европску унију која апсорбује дотадашњу Европску заједницу и укида тростубну структуру Уније. Поред Европске уније, своје постојање је очувала Европска заједница за атомску енергију, а уговор којим је основана прва заједница – Европска заједница угља и челика престао је да важи 2001. године. Резултат ових еволутивних процеса, је постојање јединствене Европске уније која је заснована и која делује на темељу двају оснивачких аката – Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању Европске уније.⁶

Данашња Европска унија је регионална међународна организација *sui generis* која је у значајном делу својих овлашћења наддржавног (супранационалног) карактера и која има развијен институционални и политички систем те посебан правни систем и шири скуп правних и политичких тековина тзв. *acquis* Уније чији се обим процењује на око 100.000 страница формата у којем се објављује службени гласник. Право Европске уније, које поред оснивачких уговора и других међународних уговора чија је она уговорница, чине и акти које доносе институције Европске уније, примењује се како на нивоу саме организације, тако и од стране органа држава чланица, односно њихових органа и институција. Делујући на плану међународног права, на основу надлежности које су јој додељене, Европска унија, самостално или у сарадњи са државама чланицама, настоји да очува интегритет својих правних тековина, те да омогући

⁵ Не треба заборавити, да је као својеврстан пандан овим организацијама, успостављено 1960. године Европско удружење слободне трговине у чији састав су ушле државе изван ове три заједнице. Шире види: Denys Simon, *Le système juridique communautaire*, 3^e Edition, Presses Universitaires de France, Paris, 2001, pp. 29-30.

⁶ *Traité sur l'Union européenne, Version consolidée, Journal officiel de l'Union européenne*, C 115/13 FR, 9.5.2008; *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Version consolidée, Journal officiel de l'Union européenne*, C 115/47 FR, 9.5.2008.

остваривање својих циљева. Неопходан услов за овакво деловање Европске уније јесте постојање њеног међународноправног субјективитета. Једино као субјект међународног права, Европска унија може да активно суделује у међународним односима и да на тај начин остварује вредности и циљеве процеса европског интегрисања доприносећи обликовању међународне политичке, правне и економске стварности у условима све више међузависне и глобализоване међународне заједнице. С обзиром на њену улогу у међународним односима, међународном праву и на конституисање посебног правног поретка ове организације, научно испитивање и практично сагледавање њеног међународноправног субјективитета има сразмеран значај у правној науци.

Стога, као проблем који захтева систематску научну обраду и истраживање, можемо поставити анализу инструмената, процедура и услова у којима се остварује међународноправни субјективитет Европске уније у контексту постојећих правила међународног јавног права и важећих конститутивних уговора ове организације, а у вези са остваривањем вредности и циљева на којима почива целокупан процес европске изградње и надлежности додељених Унији. Истраживање питања међународноправног субјективитета Европске уније треба да потпомогне утврђивање корелације која показује начин на који Европска унија делује у међународноправном систему, са једне стране, као и да идентификује начин на који међународноправни систем утиче на развој Европске уније као облика организовања држава. Такође, расветљавање овог питања треба да допринесе и проучавању феномена регионалних интеграција који бележи, иако са различитом динамиком и продубљеношћу односа, одређене глобалне трендове. Пример Европске уније као оне организације која је остварила најинтензивније интеграцијске форме, свакако може послужити као основ за одређена предвиђања у том смислу.⁷

Наше истраживање које је представљено у овом раду се заснива на основној хипотези према којој Европска унија, као регионална међународна организација *sui generis*, је субјект међународног јавног права, чији међународноправни субјективитет представља битну основу одређења правне

⁷ Mary Farrel, 'From EU Model to External Policy? Promoting Regional Integration in the Rest of the World,' in: Sophie Meunier, Kathleen R. McNamara (eds.), *The State of the European Union*, Oxford Univesrity Press, Oxford, 2007, p. 300.

природе ове међународне организације и основ је њеног независног деловања на међународном плану у односу на државе чланице те, као такав, међународноправни субјективитет Европске уније чини битан услов обављања поверених задатака и циљева постојања Европске уније и даљњег развоја процеса европских интеграција. Да бисмо проверили ову хипотезу, наш рад ћемо структурирати у следећа поглавља. Прво, размотрићемо међународноправни субјективитет уопште и међународноправни субјективитет међународних организација. Друго, анализираћемо правну природу Европске уније да бисмо утврдили под коју врсту субјектата међународног права се она подводи и том приликом ћемо указати на специфичности њеног међународноправног субјективитета. Треће, обрадићемо нормативни аспект међународноправног субјективитета кроз анализу надлежности Европске уније као правног оквира за остваривање њеног међународноправног субјективитета. Четврто, кроз испитивање улоге институција Европске уније у остваривању њеног међународноправног субјективитета указаћемо на његов институционални аспект. Пето, размотрићемо поједина права која Европска унија остварује у међународноправном поретку захваљујући свом међународноправном субјективитету. Шесто, указаћемо на значај међународноправног субјективитета Европске уније. На крају, наш рад ћемо завршити закључцима које можемо извести из проведеног истраживања.

У провођењу овог истраживања и изради рада, као извор сазнања, користимо расположива теоретска и стручна разматрања која могу помоћи расветљавању предмета истраживања, као и сагледавање релевантних правних извора и праксе институција Европске уније, других међународних организација и међународних судова која се односи на правни субјективитет.

ПОГЛАВЉЕ II – ОПШТИ ОСВРТ НА МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ СУБЈЕКТИВИТЕТ И МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ СУБЈЕКТИВИТЕТ МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

Место и улога правног субјективитета у правној теорији и пракси је битно јер правни систем не почива искључиво на категорији права и обавеза, већ је потребно јасно идентификовати и оне ентитете који уживају права и који су носиоци обавеза. Надаље, међународноправни субјективитет служи за

идентификовање оних ентитета који су самостални и независни у међународном праву и захваљујући томе имају способност да обликују међународне односе. Они се поистовећују са мостом који треба да премости распон између међународних односа и међународног права и који омогућује независно деловање на међународном плану, а не само у оквиру унутрашњег правног система држава.⁸

У овом поглављу ћемо, ради генералног разматрања међународноправног субјективитета, на првом месту, анализирати општа обележја међународноправног субјективитета и његове врсте, односно конкретне форме које поседују међународноправни субјективитет. Затим ћемо, ради специфичније анализе, обрадити питање међународноправног субјективитета међународних организација.

1. ОПШТА ОБЕЛЕЖЈА И ВРСТЕ МЕЂУНАРОДНОПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА

Правни односи који настају у оквиру неког правног поретка се заснивају између субјеката права. Субјекти права су дакле једна од кључних категорија права као друштвеног феномена. Под њима се, глобално посматрано, без обзира да ли је реч о унутрашњем или међународном праву, подразумевају субјекти којима право ставља нешто у корист или на терет. Конкретни правни систем има своја мерила по којима одређује који ентитет треба да ужива правни субјективитет, зависно од његовог значаја за посматрани систем.⁹ Тако Келзен истиче да: „*појам правног субјекта – који је, по самој дефиницији, субјект правних обавеза и субјективних права – одговара потреби да се замисли један*

⁸ Jan Klabbers, 'The Concept of Legal Personality,' in: Fleur Johns (ed.), *International Legal Personality*, Ashgate Publishing Limited, Surrey, 2010, p. 7; Fergus Green, 'Fragmentation in Two Dimensions: the ICJ's Flawed Approach to Non-State Actors and International Legal Personality,' in: *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 9, 2008, p. 50; Malcolm N. Shaw, *International Law*, Fifth Edition, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 1187. Појам правног субјекта се у литератури и правним актима међународноправне природе на енглеском језику означава са више термина, а преовлађују следећи: *legal person*, *juridical person* и *juristic person*. Види шире: August Reinisch, *International Organizations before National Courts*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 37; David J. Bederman, *The Spirit of the International Law*, University of Georgia Press, Athens & London, 2002, pp. 79-81.

⁹ Радомир Д. Лукић, Будимир П. Кошутић, Драган М. Митровић, *Увод у право*, Петнаесто издање, Службени лист СРЈ, Београд, 2000, стр. 443-444; August Reinisch, *International Organizations before National Courts*, *Op. cit.*, p. 37; О тешкоћама и практичним проблемима у вези са дефинисањем института субјекта права види код: Phil Harris, *An Introduction to Law*, Seventh Edition, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, pp. 102-109.

*носилац права и обавеза. ... Мора постојати нешто што има обавезу или право.*¹⁰

Додатно, не треба пренебрегнути ни вредносни аспект појма правног субјективитета, посебно у вези са позиционирањем које његовим посредством поједини недржавни ентитети могу да остваре у међународном праву. Признање међународноправног субјективитета је својеврстан доказ да је постојање ентитета који су његови носиоци корисно, потребно и опортуно за међународни правни поредак. Субјективитет није само прости резултат права и обавеза, већ на неки начин и основ за поседовање права и обавеза.¹¹ Треба упозорити да појам субјекта у смислу међународног јавног права не треба поистоветити са појмом субјекта или актера међународних односа. Ове две категорије се могу у великом броју случајева подударати, али између њих постоји суштинска разлика. Међународноправни субјективитет упућује на онај ентитет који је у смислу међународног права носилац права и обавеза. С друге стране, субјекат међународних односа је сваки онај ентитет који има способност изворног и стварног деловања на међународном плану. Учесници међународних односа у савременој теорији нису само државе, већ сви они ентитети кои могу да утичу и на њихово креирање и изражавање својих позиција на нивоу међународне политике.¹² У суштини, сви субјекти међународног права могу бити и субјекти међународних односа, док, с друге стране, чињеница да је неки ентитет субјект међународних односа не значи да овај поседује субјективитет у смислу међународног јавног права.

Правни субјективитет је претпоставка да одређено лице пуноправно учествује у правним односима као посебној врсти друштвених односа који су

¹⁰ Ханс Келзен, *Опита теорија права и државе*, Друго издање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 177.

¹¹ Jan Klabbers, '(I Can't Get No) Recognition: Subjects Doctrine and the Emergence of Non-State Actors,' in: Andrea Bianchi (ed.), *Non State Actors and International Law*, Ashgate Publishing Limited, Surrey, 2009, pp. 54-55.

¹² О дистинкцији ових двеју категорија види шире: Војин Димитријевић, Радослав Стојановић, *Међународни односи*, Четврто, измењено и допуњено издање, Службени лист СРЈ, Београд, 1996, стр. 83-85. Истиче се да међународне невладине организације и мултинационалне корпорације, које могу располагати одређеним квантумом међународног утицаја и економске моћи, нису, у формалном смислу, субјекти међународног јавног права. Ипак, ови ентитети остварују значајан утицај на развој међународних односа у условима глобализације. Изостанак њихвоог формалног признања се тумачи као настојање држава да смање број и облик актера који могу угрозити њихову суверену позицију. Види шире: Claude Revel, *La gouvernance mondiale a commencé*, Ellipses, Paris, 2006, pp. 6-8.

уређени правним нормама. Аналогно томе, на међународном плану развијају се и постоје међународни односи који могу, такође, бити подређени одређеним нормама међународног права. Деловање појединих ентитета у тим међународним односима на начин уређен нормама међународног права – било да се ради о обичајним нормама или конвенционалним правилима – у великој мери зависи од чињенице да ли дати ентитет поседује међународно правни субјективитет. Другим речима, битно је утврдити да ли је ово тело признато за субјекта међународног права што омогућава да стиче права одређена међународним правом, односно да буде носилац међународних обавеза. За разлику од унутрашњег права у коме постоје органи и други носиоци овлашћења који одређују ко и шта се сматрају субјектима правног поретка, на међународном плану не постоји ни тело ни овлашћени орган који би прописао ко може поседовати међународноправни субјективитет. У тој мери се ово питање и чини комплекснији за његово практично остваривање јер међувладини односи који почивају на претпоставкама суверене једнакости држава не могу се измирити са успостављањем неког носиоца моћи који би признао или не некоме правни субјективитет у међународном праву. У том смислу, једино је могуће пронаћи одговор у одговарајућем теоријском моделу који би одредио критеријуме које је потребно да неки ентитет испуни да би му се признало својство субјекта међународног права.¹³ Према томе, да би неки ентитет био субјект права за њега се мора констатовати да поседује правну способност што значи да је у стању да буде носилац права и обавеза у оквиру неког правног система.¹⁴

Теорија међународног јавног права је установила да је правилно вредновање правног субјективитета могуће извршити једино ако се узму у обзир правне категорије попут правне способности, надлежности неког ентитета и његов статус, а нарочито обим права и обавеза које произилазе из субјективитета у питању. Као конкретан оквир унутар којег се може испитивати ова категорија мора се користити конкретни правни систем на основу којег посматрани ентитет и има својство субјекта права.¹⁵ С тога је веома битно разликовање субјективитета у

¹³ Oleg I. Tiunov, 'The International Legal Personality of States: Problems and Solutions,' in: Fleur Johns (ed.), *International Legal Personality*, Ashgate Publishing Limited, Surrey, 2010, p. 324; Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Les organisations internationales*, Economica, Paris, 2002, p. 24.

¹⁴ Радомир Д. Лукић, Будимир П. Кошутић, Драган М. Митровић, *Op. cit.*, стр. 444.

¹⁵ Malcolm N. Shaw, *Op. cit.*, p. 176.

унутрашњем праву од субјективитета у међународном праву. Када је реч о међународном праву, битно је разликовање конкретне врсте ентитета чији се субјективитет разматра. Пре свега је битно разјаснити да ли су у питању држава или међународна јавна организација, чији правни субјективитет признаје позитивно међународно право, или неки други ентитет који поседује одређена овлашћења за деловање у међународном праву, а чији је правни субјективитет упитан. Стога се у пракси и теорији поставља питање да ли и неки други ентитети осим држава и међународних јавних организација поседују правни субјективитет у међународном јавном праву. Тако поједини аутори говоре о категорији тзв. специфичних субјеката међународног права.

Сагледавајући разлог постојања категорије међународноправног субјективитета, нужно је истаћи и да постоји поред чисто правне димензије и одређена етичка перспектива овог феномена. Субјективитет у међународном праву, наиме, представља гаранцију да је његов носилац признат за пуноправног учесника међународних односа и на тај начин активног судионика у креирању историјског и политичког реалитета. Он омогућава опстајање у глобалној заједници и активно деловање у сарадњи са другим субјектима који постоје на овом плану.¹⁶ Својство међународноправног субјективитета које има један ентитет овоме гарантује да може поседовати права и обавезе у складу са међународним јавним правом, односно да се може користити правним средствима ради заштите својих права, као и да може бити позван на одговорност у складу са нормама међународног јавног права.¹⁷ Услед децентрализованог карактера међународног правног система, субјекти међународног јавног права поседују и правностварајућу способност у међународном праву. Дакле, не само да су носиоци права и обавеза, већ и стварају норме међународног јавног права.¹⁸

¹⁶ Janne E. Nijman, 'Paul Ricoeur and International Law Beyond 'The End of the Subject.' Towards a Reconceptualization of International Legal Personality,' in: Andrea Bianchi (ed.), *Non State Actors and International Law*, Ashgate Publishing Limited, Surrey, 2009, pp. 115-116.

¹⁷ Antonio Cassese, *International Law*, Second Edition, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 71; Dominic McGoldrick, 'The International Legal Personality of the European Community and the European Union,' in: Michael Dougan, Samantha Currie (eds.), *50 Years of the European Treaties – looking back and thinking forward*, Hart Publishing, Oxford, 2009, pp. 183-184.

¹⁸ *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 5, International Organizations in General, Universal International Organizations and Cooperation, North-Holland, Amsterdam, New York, Oxford, 1983, p. 139.

У трагању за одговорима на питање субјективитета у међународном јавном праву, полазну тачку, поред конвенционалног и обичајног међународног права чини и пракса међународних судова, посебно Међународног суда правде. Без обзира на потребу да судска пракса понуди најобјективније решење отворених дилема актуелног правног живота на међународноправном нивоу, теорија је на претежном становишту да Међународни суд правде, делимично због својих важећих процедуралних оквира, а суштински због своје праксе, служи као заштитник доминантне позиције држава као међународноправних субјеката.¹⁹

1.1. Правни субјективитет у унутрашњем и међународном праву

Одређено упориште у теоретском одређивању субјективитета у међународном јавном праву могуће је пронаћи у правилима унутрашњег права која уређују питање правног субјективитета. Ипак, иако је одређена аналогија могућа, мора се јасно указати на неколико кључних момената који опредељују одступање од слепог преузимања сазнања о субјектима права на начин одређен у унутрашњем праву. На првом месту, за поједини унутрашњи правни поредак се може са релативном лакоћом идентификовати скуп позитивних правних норми које уређују институт субјеката права, питања њихове правне и пословне способности, као и услове настанка, односно стицања, правног субјективитета и конкретних видова правне способности. С друге стране, оваква једна тврдња би била сасвим погрешна уколико би се применила на међународно јавно право. Основно обележје међународног права је непостојање јединственог корпуса правила које би на централизован начин третирали питања правног субјективитета у међународном правном поретку. Јасно је да не постоји међународни уговор који би представљао кодификацију оваквих правила, нити је, пак, лако идентификовати одговарајући сет обичајних правила о материји у питању. Одређене иницијативе за кодификацију ове материје које су 1949. године биле покренуте у оквиру Комисије за међународно право нису довеле до кодификацијских радова. Дакле, ово питање и даље је отворено за нормативно уобличавање у форми одговарајуће конвенције као што је то било у случају

¹⁹ Catherine Brölmann, 'The International Court of Justice and International Organisations,' *International Community Law Review*, Vol. 9/2007, p. 181. Ипак, исти овај аутор истиче да је анализом праксе Међународног суда правде констатовао да је до септембра 2006. године овај суд помињао међународне организације у 77 одлука од укупно 114 пресуда. Ако се посматрају саветодавна мишљења, у 24 мишљења се помињу и међународне организације. Види шире: *Ibid.*, p. 183.

међународног уговорног права, дипломатских и конзуларних односа и многим другим питањима. На другом месту, проблематика међународноправног субјективитета је специфична и због тога што би субјект међународног права требало да поседује и надлежност за стварање права, што се не може рећи за субјекте унутрашњег права. Ово је директна последица децентрализованог карактера међународне заједнице као простора у којем настаје међународно право, јер не постоји међународни законодавац који би на ауторитаран и униформан начин уређивао правно релевантне међународне односе. Наиме, међународно право, у првом реду, стварају државе својом вољом путем различитих формалних извора међународног права. Такође, у последњем веку су и међународне организације постале значајан носилац нормативне активности у међународном правном поретку.²⁰ Ове две суштинске карактеристике међународног правног поретка представљају јасне границе унутар којих треба да се креће свака анализа проблематике међународноправног субјективитета и његових облика.

1.2. Појам и елементи међународноправног субјективитета

Правилна научна анализа међународноправног субјективитета је могућа уколико се јасно утврди његова дефиниција и одреде елементи који чине овај појам као правни институт.

1.2.1. Појам међународноправног субјективитета

Значајан изазов пред теоријом је утврђивање адекватне дефиниције субјекта међународног права. Ово дефинисање је научно прихватљиво под условом да се установи јединствена дефиниција овог појма, без обзира на то што је његово практично сагледавање, као и појавни облици, обележено значајним варијацијама. Дефиниција, као таква, треба да обједини кључне елементе међународноправног субјективитета.²¹ Утолико је захтев за утврђивањем јединствене дефиниције изазовнији, како са теоретског становишта, а тако и у контексту практичног поступања према појединим ентитетима који се појављују

²⁰ Roland Portmann, *Legal Personality in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 8-9.

²¹ Giovanni Distefano, 'Observations éparses sur les caractères de la personnalité juridique internationale,' in: *Annuaire français de droit international*, Vol. 53, 2007, p. 106.

на међународном плану те с тога имају одређене додирне тачке и са међународним правом.

Посебна тешкоћа у дефинисању ове категорије је последица непостојања нормативне дефиниције правног субјекта у међународном праву. С тога је потребно да се у теорији пронађе његово адекватно одређење. У тој делатности успостављања теоретског одређења морају се узети у обзир, како то сугерише професор Крећа, поједини елементи појма правног субјективитета у унутрашњем праву, с једне стране, и посебна својства међународног јавног права, с друге стране.²²

Без обзира на ове теоретске изазове, поједини аутори су се потрудили да дају дефиниције правног субјективитета у међународном праву. Под субјектом међународног права се, како то наводи Brownlie, подразумевају они ентитети којима обичајно право признаје способност да буду титулари права и обавеза и да могу захтевати заштиту својих права одговарајућим међународноправним средствима.²³ Рачић и Димитријевић у погледу међународноправног субјективитета констатују да су *„субјекти међународног права носиоци међународних права и обавеза, који непосредно остварују своја права у међународним односима и непосредно су одговорни за неизвршење својих међународноправних обавеза.“*²⁴ Деган сматра да је *„субјект међународног ... сватко тко у међународном правном поретку има правну и дјелатну способност. Правна способност се очитује у томе да субјект тога права може бити носиоцем права и обвеза, (да је 'међународна особа').“*²⁵ Овај аутор под делатном способношћу подразумева способност субјекта међународног права да самостално истиче своје захтеве према другим субјектима, уговорну способност, правностварајућу способност и одговорност за противправна дела.²⁶

Професор Крећа одређује елементе који чине потпуно или идеално биће појма субјективитета у међународном јавном праву на основу неколико

²² Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, Четврто измењено и допуњено издање, Правни факултет у Београду, Београд, 2010, стр. 116.

²³ Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, Fifth edition, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 57.

²⁴ Obrad Račić, Vojin Dimitrijević, *Međunarodne organizacije*, 4. izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1988, p. 45.

²⁵ Vladimir Đuro Degan, *Međunarodno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2000, str. 219.

²⁶ *Ibid.*, str. 219.

кумулятивних конститутивних елемената. Прво, субјект међународног права је титулар права и обавеза утврђених нормама међународног јавног права. Као такав, субјект међународног права је директни адресат норме у питању и налази се у непосредној вези са међународноправним поретком те се, у том смислу, мора разликовати од оних ентитета који су једино корисници извесних права заснованих на међународном праву. Друго, субјект међународног права подлеже одговорности за кршење међународноправних обавеза у складу са међународним правом. Треће, субјект међународног права поседује способност да покрене међународноправни поступак ради заштите својих права. И четврто, субјект међународног права, као правног поретка које почива на принципима аутономије воље својих субјеката, има одређену правностварајућу способност. То значи да манифастовањем сопствене воље ствара норму међународног права. Међутим, битно је нагласити да тоталитет ових елемената идеалног субјективитета у међународном праву не морају поседовати сви ентитети који се сматрају субјектима међународног права.²⁷ Пракса показује да постоји значајно варирање од једног до другог конкретног ентитета у погледу заступљености ових елемената у његовом правном субјективитету.

Битно обележје субјекта међународног права је способност да независно делује на међународном плану у односима према другим субјектима овог правног поретка, односно да непосредно делују на међународном плану. Дакле, независно деловање је један од основних захтева који одређени ентитет мора да испуни да би се сматрао субјектом међународног права.²⁸ У овом смислу Klabbers правилно запажа:

„Сматра се да међународноправни субјективитет представља *condicio sine qua non* као могућности да се делује у одређеној правној ситуацији. Према томе, субјективитет представља границу која мора бити пређена. Без правног субјективитета одређени ентитет се не сматра да постоји у праву. Одсуство правног субјективитета

²⁷ Шире види: Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, *Op. cit.*, стр. 116 – 118.

²⁸ Malcolm N. Shaw, *Op. cit.*, р. 1189; Giovanni Distefano, *Op.cit.*, р. 107. Независно деловање и иначе представља основ за постојање државе као субјекта. Ова независност се изражава посебно у односу на она лица која чине државу. Види шире: Alexander Wendt, ‘The state as person in international theory,’ in: *Review of International Studies*, Vol. 30, 2004, pp. 296-302. У контексту дефинисања субјеката међународних односа, за коју смо категорију раније истакли да се разликује од међународноправног субјективитета, такође се његова независност одређује као предуслов постојања. Овде није реч о правној независности, већ се ради о фактичкој независности од неког другог центра међународе политичке моћу у смислу деловања у међународним односима. Види шире: Војин Димитријевић, Радослав Стојановић, *Op. cit.*, стр. 86.

оногомогућава овим ентитетима да предузимају правне радње које признаје одређени правни систем.²⁹

Нагласивши комплексност испитиваног феномена у претходним редовима, као посебно илустративан осврт на ову проблематику може нам послужити размишљање које износи Portmann према којем:

„Субјективитет у међународном праву због тога има тенденцију да буде релативно филозофска и апстрактна тема. То је институт који је уско повезан са природом и сврхом међународног права уопште.“³⁰

Утицај одређеног ентитета, посебно када је реч о међународној организацији у домену међународних односа зависи од независности овог међународног тела. Већи степен независности гарантује да се нека међународна творевина може посматрати као самосталан актер међународних односа, а на међународном плану то значи да у своје име и за свој рачун може улазити у односе уређене међународним правом. Ово деловање се, уколико је неки ентитет независан у домену својих надлежности, руководи инетресима које исти има.³¹ Дакле, уколико се субјективитет посматра као способност независног правног деловања, нама се чини потребним да укажемо да, иако говоримо о јединствености дефиниције у смислу оквира који успоставља, не сме се пренебрегнути комплексност садржине ове дефиниције у смислу различитости права и обавеза који поједини субјекти међународног права могу да поседују, а зависно од њихове природе и сврхе постојања.³² Додатно, одређени ентитет се може сматрати субјектом међународног права једино ако је непосредно подвргнут одговарајућим нормама међународног права без било каквог посредовања, а посебно не преко неког политичког тела. Овај критериј државе испуњавају *per se* јер су самом својом природом суверене и независне на међународном плану. С друге стране, у погледу осталих ентитета који могу бити носиоци међународних права и обавеза, потребно је да они делују независно и слободно на међународном плану те да могу учествовати, као такви, у стварању међународноправних норми, односно уживању права и преузимању и извршавању обавеза, али у границама

²⁹ Jan Klabbers, 'The Concept of Legal Personality,' *Op.cit.*, p. 5.

³⁰ Roland Portmann, *Op. cit.*, p. 10.

³¹ Yoram Z. Haftel, Alexander Thompson, 'The Independence of International Organizations,' in: *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 50, No. 2, April 2006, p. 254.

³² Giovanni Distefano, *Op.cit.*, p. 108.

конкретних надлежности које су додељене таквим субјектима.³³ Осим овога, независност правног субјективитета је немогуће замислити без његове повезаности са институционалном независношћу међународне организације. Независан институционални механизам представља битан услов за остваривање независне правно релевантне воље у међународном праву. Ово надаље не значи да је довољно да унутрашња правила неке међународне организације успоставе овакав независан институционални систем да би се могло рећи да ентитет у питању поседује међународноправни субјективитет. Питање субјективитета зависи од правног поретка у којем се овај остварује, дакле у датој ситуацији потребно је да поред ове институционалне претпоставке и међународно право признаје карактер субјективитета овој организацији.³⁴

1.2.2. Елементи међународноправног субјективитета

Да би се изнела комплетна опсервација међународноправног субјективитета као института међународног јавног права, неопходно је испитати и његову садржину, односно права која поседује одређени ентитет на основу субјективитета. Наиме, својство субјекта међународног права које се признаје појединим државним или недржавним ентитетима, најдиректније је повезано са дијалектичком синтезом једнакости субјеката и обима њима признатих права.³⁵

У теорији је устаљено схватање да се суштински садржај међународноправног субјективитета огледа у праву закључивања међународних уговора (*ius tractationis*), активном и пасивном праву посланства (*ius legationis*) и праву покретања поступака ради утврђивања међународноправне одговорности (*ius standi*). Надаље, уколико један ентитет поседује ова три темељна права, биће обезбеђена и његова независност на међународном плану. То даље значи да је овакав ентитет директно подвргнут међународном праву, да је стваралац одговарајућих међународноправних норми и да је истовремено адресат појединих

³³ Distefano као илустрацију овог услова наводи саветодавно мишљење Сталног суда међународне правде у предмету Царинског режима између Немачке и Аустрије (СРЈ, *Régime douanier entre l'Allemagne et l'Autriche*, Avis consultatif du 5 septembre 1931, Rec. A/B 41, p. 57) у којем је констатовано: „На тај начин схваћена, независност је, у суштини, само нормално стање држава у складу са међународним правом: оне се може такође оквалификовати и као суверенитет (*suprema potestas*) или спољни суверенитет, ако под тим подразумевамо да изнад државе не постоји ниједна друга власт, осим међународног права.“ Види шире: Giovanni Distefano, *Op.cit.*, pp. 110 - 111.

³⁴ Catherine Brölmán, *The Institutional Veil in Public International Law*, *Op. cit.*, p. 76.

³⁵ Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Droit international publique*, 8^{ème} édition, LGDJ, Paris, 2009, p. 816.

правила међународног права. Овај његов однос са међународним правом се остварује без било каквог посредника или суверена који би у његову корист преузимао неке међународноправне обавезе. На овом основу се субјект међународног права разликује од оних ентитета који уживају одређена права проистекла из међународноправног односа, али немају способност да буду њихови творци.³⁶ У класичној теорији међународног јавног права се сматрало да су државе једини субјекти овог права те да оне имају све прерогативе које чине овај субјективитет, у првом реду пуну уговорну способност у међународноправној сфери. Каснији развој теорије и праксе је показао да и међународне јавне организације могу поседовати међународноправни субјективитет и поједине способности које га чине: правну способност, пословну, деликтну и процесну способност, правностваралачку способност, право посланства и имунитете и привилегије које гарантује међународно јавно право.³⁷

Међународноправни субјективитет међународних организација је, за разлику од субјективитета држава, ужи у погледу права која укључује. Међународне организације за разлику од држава имају ограничену способност деловања у међународном правном поретку.³⁸ Надаље треба истаћи док је, с једне стране, могуће међународни субјективитет држава, као независних и суверених ентитета, оквалификовати као једнак у погледу обима и пратећих права и обавеза, с друге стране, субјективитет сваке међународне организације није потпуно једнак. Његово одређење зависи од међународне организације у питању и додељених овлашћења и поверених задатака и функција. Међутим, ова разноликост не значи да се не могу идентификовати одређене опште карактеристике међународноправног субјективитета међународних организација.³⁹ Трагом ове поделе на оригинерне и изведене субјекте међународног права, теорија је дала значајну предност државама као изворним субјектима, а субјективитет међународних организација као деривативних подредила њиховој функционалној природи. Надаље, ови изведени субјекти се чине потпуно отвореним према нормама међународног права и њихово оснивање

³⁶ Giovanni Distefano, *Op.cit.*, pp. 117 – 118; Ian Brownlie, *Op. cit.*, pp. 681 – 687.

³⁷ Vladimir Medović, *Međunarodni sporazumi u pravu Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, p. 17.

³⁸ Antonio Cassese, *International Law*, Second Edition, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 72.

³⁹ Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, p. 25.

и деловање је потпуно одређено међународним правним поретком. Довољно је имати у виду да се међународне организације оснивају међународним уговорима, тзв. конститутивним уговорима, те да је функционисање њихових институција такође уређено актима међународног права. С друге стране, државе, иако субјекти међународног права, у значајној мери су самосталне у погледу свог оснивања и уређења у односу на међународно право. Устав као највиши правни акт је, у правилу, документ унутрашњег права те саме државе који доноси уставотворни органи државе.⁴⁰ Наш је став да ова слобода држава јесте директна последица њихове суверене природе јер су оне главни креатори међународних правила било у форми међународних уговора или међународних обичаја.

Ипак, без обзира на типолошки значај међународноправног субјективитета државе, група француских аутора сасвим оправдано упозорава да се у погледу међународноправног субјективитета међународних организација:

„не може резонovati по аналогији са правним субјективитетом држава. Овај последњи може представљати „модел“ једино са веома апстрактног и далеког гледишта. Корисније је да се констатује да циљеви додељени организацијама од њих чине актере међународног живота и обавезују их да успоставе правне односе како са другим субјектима међународног права, тако и са држављанима држава. Њихова функционалност мора пронаћи правни превод истовремено у међународном правном поретку и у унутрашњим правним порецима, са циљем да се обезбеди вршење њихових права и поштивање међународног права.“⁴¹

У суштини, битно је истаћи да у погледу обима права, разлика између државе и међународне организације лежи у томе што држава самим чином свог постојања поседује сва могућа права за предузимање правно релевантних радњи у међународном јавном поретку. С друге стране, међународне организације имају само она права која проистичу из њиховог конститутивног акта.

Без обзира на низ заједничких особина држава и међународних организација као субјеката међународног права, професор Крећа указује на постојање битних разлика како квалитативне, тако и квантитативне природе. Квалитативне разлике су условљене природом међународних организација као деривативних субјеката међународног права јер субјективитет државе проистиче из њеног самог својства, док је субјективитет међународних организација заснован на вољи држава чланица да организацији повере одређене функције.

⁴⁰ Catherine Brölmann, *The Institutional Veil in Public International Law*, *Op. cit.*, p. 59.

⁴¹ Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 659.

Субјективитет међународних организације је, будући повезан са повереним функцијама, функционалне природе и зависан је од воље држава чланица које путем оснивачког уговора могу утицати на обим субјективитета међународне организације. Паралелно овоме, квантитативне разлике између субјективитета држава и међународних организација се огледају у обиму припадајућих права. Уговорна способност међународних организације је ограничена додељеним овлашћењима и функционалне је природе. Такође, међународним организацијама мањка, у значајној мери, и правностварајућа способност, осим доношења правила која уређују функционисање саме организације. Недостаје им и страначка способност пред Међународним судом правде. Зависно од врсте организације, ограничена им је и могућност кориштења правом посланства. Надаље, док се може рећи да је обим субјективитета свих држава идентичан, то није случај са међународним организацијама. Он у великој мери варира зависно од саме међународне организације, њених надлежности и додељених функција.⁴²

1.2.3. Врсте субјеката у међународном праву

Иако постоје одређене разлике у теоретским схватањима, пракса у позитивном међународном праву скоро у потпуности прихвата да су државе и међународне организације субјекти међународног права. Такође, одређене елементе правног субјективитета у међународном јавном праву имају и појединци и недржавни ентитети попут устаника, ослободилачких покрета и националних мањина и уређеничких група.⁴³ Преовладавајуће становиште савремене међународноправне теорије јесте да се субјекти међународног јавног права деле на изворне (оригинерне) и деривативне (секундарне). Држава је једини оригинерни (изворни) субјект међународног права чији субјективитет потиче из

⁴² Види шире: Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, *Op. cit.*, стр. 122 – 124.

⁴³ У овом смислу треба ипак бити опрезан јер поједини аутори, као на пример, Jan Klabbbers упозоравају на постојање неких прелазних и нејасних ентитета који би могли проблематизовати ову дихотомију. Тако се указује на неке ентитете чија државноправна природа није сасвим разјашњена као што су Тајван или Палестина, као и на неке облике међународног организовања држава попут Организације за безбедност и сарадњу у Европу чији би субјективитет у међународном праву био не само упитан у смислу постојања, већ и поприлично нејасан због одређене међународноправне позиције коју ови ентитети ипак поседују. Види шире: Jan Klabbbers, '(I Can't Get No) Recognition: Subjects Doctrine and the Emergence of Non-State Actors,' *Op. cit.*, p. 38. Као пример специфичног и ограниченог субјективитета у међународном јавном праву се наводи и Специјални административни регион Хонг Конг. Види шире: Zhichao Sun, 'International Legal Personality of the Hong Kong Special Administrative Region,' in: *Chinese Journal of International Law*, Vol. 7, No. 2/2008, pp. 339-352.

природе и структуре међународног система. Њен субјективитет је нужан за постојање међународног правног поретка јер су државе, као суверени ентитети, они који стварају све деривативне (секундарне) субјекте међународног права – међународне организације. Настанак самог међународног права у потпуности је повезан са деловањем државе, као политичке заједнице, на међународном праву. Држава је једина способна да поседује тоталитет свих елемената који су иманентни међународноправном субјективитету.⁴⁴ Диги сматра да основ за постојање правног субјективитета представља заједница и територија на којој ова заједница живи, са једне стране, и власт која изражава вољу те заједнице, са друге стране.⁴⁵ Овај исказ је најочигледније присутан у државном облику организовања.

Међутим, иако се може говорити о оригинерној природи субјективитета држава у међународном праву, одвојено треба посматрати питање конституисања државности. Дакле, поставља се дилема да ли је настанак државе предмет регулисања међународног јавног права или се државе могу формирати независно од норми међународног права, а њихово постојање је релевантно за међународно право тек након што су настале. Ипак, чини нам се да је емпиријски основано схватање да државност није само чињенично стање које се може једноставно констатовати. Ово стање се стиче тек након што се задовоље одређени критерији које успоставља међународно право те се свака организована целина која ефективно управља одређеном територијом не може сматрати државом. Аналогно овоме и суверенитет у својој спољној димензији није произвољна и природна категорија, она ипак треба да буде оивичена нормама међународног права, односно да се уз њу повезују само она права и обавезе чије је постојање у складу са међународним правом. У овом смислу исправним се чини схватање да субјективитет држава у међународном праву настаје *a posteriori*, односно након задовољавања неких међународних правила о томе који се ентитет може сматрати државом.⁴⁶

Осим ове поделе на оригинерне и деривативне субјекте међународног јавног права, литература садржи и класификацију која уводи разликовање између

⁴⁴ Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, *Op. cit.*, стр. 121; Malcolm N. Shaw, *Op. cit.*, p. 242.

⁴⁵ Léon Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, 4^{ème} édition, reprint Edition Panthéon-Assas, Paris, 2007, p. 27.

⁴⁶ Roland Portmann, *Op. cit.*, p. 253.

природних субјеката који су по њима оригинерни, тј. држава, и корпоративних субјеката који се односе на изведене субјекте које они означавају као колективне личности. Ове колективне личности свој субјективитет институционализују у форми јавних (међувладиних) међународних организација.⁴⁷ У том смислу би јавне (међувладине) међународне организације требало поимати као начин повезивања држава - суверених ентитета у међународном правном поретку. При томе, настанак ових изведених субјеката ниуком случају не значи да њихово постајање негира или надомештава постојање држава. У овој линији резоновања Brölmann опажа да:

“Међувладине организације заиста заузимају посебно место међу недржавним правним актерима. Оне су недржавни актери који су најуспјешније ступили на међународну сцену у историји савременог међународног права. Али, иако су технички говорећи ‘недржавни актер,’ међувладине организације нису носиоци нити противснага државној власти.”⁴⁸

Када је реч о анализирању појма међународноправног субјективитета, држава може да послужи као модел међународноправног субјективитета у смислу тоталитета права која из њега проистичу. Међутим, при томе, би било погрешно повући потпуну паралелу у односу на субјективитет међународних организација.⁴⁹ Као таква, држава у својству носиоца права и обавеза које произилазе из позитивног међународноправног поретка, представља оквир унутар којег се могу дефинисати одговарајућа, али не идентична, права и обавезе свих осталих субјективитета. Битна карактеристика државе и на међународном плану је њен суверенитет који је уско повезан са њеним основним правима, укључујући право на независност, територијални интегритет, самоодбрану, закључивање међународних уговора, односно правностварајућа способност међународних правних норми.⁵⁰

Даља консеквенца поделе на оригинерне и изведене субјекте међународног права се огледа у обиму њиховог субјективитета. Оригинерни субјекти – државе имају пуни субјективитет што им омогућава да предузимају све правне акте који су дозвољени у међународном праву. С друге стране, овај субјективитет је у

⁴⁷ Catherine Brölmann, *The Institutional Veil in Public International Law*, *Op. cit.*, pp. 57 - 58.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 182.

⁴⁹ Ian Brownlie, *Op. cit.*, p. 681.

⁵⁰ Teija Tilikainen, ‘To Be or Not to Be?: An Analysis of the Legal and Political Elements of Statehood in the EU’s External Identity,’ in: *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6, 2001, p. 227.

случају међународних организација значајно ограничен јер оне по правилу нису овлашћене да обављају све правне акте које дозвољава међународни правни поредак. Обим њиховог субјективитета је одређен у зависности од циљева оснивања међународне организације, односно он је функционалне природе.⁵¹ У овом контексту треба указати да поједини аутори сматрају да смисао међународноправног субјективитета међународних организација није само у томе да одреди оно што међународна организација може да предузме и учини у међународном правном систему. Изнад свега, смисао ове категорије јесте да укаже на постојање међународне организације као независног субјекта међународног јавног права у односу на њене државе чланице. Другим речима, независност међународне организације омогућава да се изврши разграничење у односу на државе чланице у међународном јавном праву.⁵²

Вредним помена нам се чини разумевање и одређивање критерија које по појединим ауторима треба да испуњава неки ентитет да би се могао оквалификовати субјектом међународног права. Тиунов је у том смислу веома експлицитан одређујући следеће критерије: способност стварања међународних правних норми, проглашавање ових норми, сношење одговорности за повреду међународног права и преузимање мера ради преузимања међународних права и обавеза од других субјеката и њихово преношење неким другим субјектима (*acts of legal preemption*). Према овом аутору, ове критерије испуњавају државе, владине међународне организације и национални ослободилачки покрети.⁵³ Ми бисмо прихватили прве две врсте субјеката, док бисмо у погледу трећих изразили одређену резерву због чињенице да су њихова права у међународном праву ограничена у односу на остале субјекте. Када је реч о међународним организацијама, Shaw је мишљења да се детерминанте постојања међународноправног субјективитета (које он означава као *indicia of personality*) конкретне међународне организације базирају на елементима међународноправне природе. Ови елементи који су неизоставни у предметној анализи су оснивачки акт организације, њене стварне надлежности, као и њене праксе, при чему је

⁵¹ Catherine Brölman, *The Institutional Veil in Public International Law*, *Op. cit.*, pp. 72 - 73.

⁵² Ramses A. Wessel, 'Revisiting the International Legal Status of the EU,' in: *European Foreign Affairs Review*, Vol. 5, 2000, p. 510.

⁵³ Oleg I. Tiunov, *Op. cit.*, p. 325.

посебно значајно постојање способности да се закључују међународни уговори са другим субјектима међународног права.⁵⁴

У савременој теорији међународног јавног права као веома битно питање фигурира и проблематика постојања међународноправног субјективитета оних недржавних ентитета који постоје на међународном плану, а не представљају јавне међународне организације. Ово питање носи посебан научни и практични значај јер постојање међународноправног субјективитета оваквих ентитета није подударно са државно-центристичким становиштима на којима је дуго почивала теорија међународног права. Један од показатеља овог рестриктивног приступа јесу и ограничења која су предвиђена Статутом Међународног суда правде у погледу врсте субјеката који могу водити спорове пред њим. Ипак, кроз саветодавна мишљења ова висока судска инстанца је настојала да учини флексибилнијим овај ригорозни приступ те је у арену субјеката међународног права увела и међународне организације да би на тај начин омогућила развој међународних односа сходно стварним потребама растуће међународне сарадње.⁵⁵ Надаље, ови недржавни ентитети могу бити веома активни актери међународних односа, посебно на неким осетљивим подручјима као што су заштита права и слобода човека, економски развој и демократизација. У том смислу, поједине међународне невладине организације врше надзор не само над државама, већ у првом реду и међународним организацијама у вези са обављањем њихових функција.⁵⁶ Такође је и процес глобализације оцењен као фактор који

⁵⁴ Malcolm N. Shaw, *Op. cit.*, p. 241; Zhichao Sun, *Op. cit.*, p. 340. С друге стране, Келзен признаје одређени значај и појединцима. У том смислу истиче да: „Свако право јесте регулисање људског понашања. Једина друштвена стварност на коју се правне норме могу односити јесу односи између људских бића. Стога како законска обавеза, тако и законско право не може имати за своју садржину ништа друго до понашање појединаца. Ако, према томе, међународно право не би требало да обавезује и овлашћује појединце, обавезе и права која утврђује међународно право не би имали уопште садржине и међународно право не би обавезивало нити овлашћивало никога ни на шта.“ Наведено према: Ханс Келзен, *Op. cit.*, стр. 450.

⁵⁵ Види шире: Fergus Green, *Op. cit.*, pp. 48 – 49; Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, p. 32.

⁵⁶ У вези са овим се у литератури указује на надзор који невладине организације обављају над Уједињеним нацијама, Европском унијом, па и над међународним финансијским корпорацијама при чему могу утицати на формирање њихових унутрашњих правила, као и на развој норми међународног права. Према томе, иако се овакви ентитети не могу сматрати субјектима међународног права, извесно је да утичу на његов развој и имају активну улогу у међународним односима. Види шире: August Reinisch, ‘The Changing International Legal Framework for Dealing with Non-State Actors,’ in: Andrea Bianchi (ed.), *Non State Actors and International Law*, Ashgate Publishing Limited, Surrey, 2009, pp. 436-437.

доприноси отварању међународних судских инстанци, пре свега на регионалном нивоу, за приступ све већем броју недржавних ентитета.⁵⁷

Комплексност испитиваног института и потреба да он прати развој међународног живота и прилагођава се захтевима међународне праксе и политике може се илустровати и примерима из недавне прошлости. Klabbers, као занимљиву илустрацију, наводи да је терористички напад од 11. септембра 2001. године и акције појединих држава, које су након тога уследиле, поставили питање статуса колективитета који је окривљен за предметни догађај у међународном јавном праву. Разлучивање ове дилеме је од значаја за утврђивање могућности примене члана 51. Повеље Уједињених нација, као и то да ли се на терористичку организацију могу односити обавезе зараћене стране и норме хуманитарног права.⁵⁸

1.2.4. Теорије о међународноправном субјективитету

Међународноправни субјективитет је честа тема у радовима теоретичара међународног јавног права. Поједини писци су развили различите теорије о томе шта се сматра под међународноправним субјектима и о томе која права проистичу из међународноправног субјективитета. Такође, пажњу доктрине је заокупљало и питање утврђивања релевантних критерија који могу указати на постојање међународноправног субјективитета неког конкретног ентитета. Следећи редови су посвећени приказивању најутицајнијих теоретских становишта о наведеним питањима.

Lauterpacht разликује традиционалну и савремену концепцију међународноправног субјективитета. Према традиционалном схватању државе су једини субјекти међународног права, а што се тиче положаја појединаца, држава може бити обавезана уговорним или обичајним нормама да се на одређени начин односи према појединцима. Такође, одређена права у међународном праву су призната и неким колективитетима попут побуњеника и зараћених страна, као и у неким другим специфичним случајевима попут Свете Столице. С друге стране, савремена концепција признаје међународноправни субјективитет поред држава и

⁵⁷ Rosalyn Higgins, 'The ICJ, the ECJ, and the Integrity of International Law,' in: *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 52, Issue: January 2003, p. 12.

⁵⁸ Шире види: Jan Klabbbers, '(I Can't Get No) Recognition: Subjects Doctrine and the Emergence of Non-State Actors,' *Op. cit.*, pp. 39-41.

међународним јавним телима која чине државе, односно међународним јавним организацијама. Ово својство *Lauterpacht* посебно истиче у погледу Уједињених нација и њених специјализованих организација, као и у погледу појединих регионалних организација.⁵⁹

Klabbers је на становишту да позитивно међународно право представља државоцентричан систем. Органска повезаност између међународног права и државе је, према овом аутору, условљена карактером државе као јединог ентитета који има суверену власт над одређеном територијом те је стога држава једина у могућности да ефективно испуњава све обавезе преузете на међународном плану. Међутим, аутор признаје да поред држава постоје и деривативни субјекти међународног права који имају својеврсни другоразредни статус. Поред држава је неупитан међународноправни субјективитет међународних организација. Међутим, према овом аутору, нерешено остаје питање субјективитета неких других недржавних ентитета који се појављују у међународним односима као што су побуњеници, невладине организације и мултинационалне корпорације. Пред доктрином је да пронађе адекватан концепт за ову проблематику.⁶⁰ Ипак, према нашој оцени, ставови овог аутора нису ригидни. Наиме, проширење обима субјектата међународног права је прихватљиво уколико на то указује потреба развоја међународног поретка и захтеви међународних односа (овакав приступ је

⁵⁹ Hersch Lauterpacht, 'The Subjects of International Law,' in: Andrea Bianchi (ed.), *Non State Actors and International Law*, Ashgate Publishing Limited, Surrey, 2009, pp. 3-6. На овом месту овај аутор указује и на одредбе појединих оснивачких уговора које експлицитно утврђују постојање међународноправног субјективитета. Као примери се наводе Организација за храну и пољопривреду чији Устав у члану XV(1) предвиђа „Организација ће имати способност правног субјекта да обавља сваки правни акт који је адекватан с обзиром на њен циљ који нису изван овлашћења која су јој поверена у Уставу.“ Као наредни пример се наводи и одредба Уговора о оснивању Европске заједнице за угљ и челик која утврђује њен правни субјективитет у међународним односима. Осим овога, наглашава се и чињеница да међународне организације закључују и међународне уговоре који се региструју у складу са чланом 102. Повеље Уједињених нација што се истиче као доказ уговорне способности.

⁶⁰ Jan Klabbers, '(I Can't Get No) Recognition: Subjects Doctrine and the Emergence of Non-State Actors,' *Op. cit.*, pp. 41-50. У погледу недржавних ентитета и њиховог положаја у међународном праву, Reinisch занимљиво повлачи разлику између онога што означава као традиционално учење по којем су државе и међународне организације субјекти међународног права, и либералнијих схватања по којима и неки други ентитети могу бити сматрани субјектима јер могу бити носиоци извесних међународних права и обавеза. Као полазну основу за опредељивање у том ширем скупу недржавних ентитета који би се од њих могли подићи на ниво субјектата, овај аутор указује на стандарде заштите људских права као меродавног индикатора. Види шире: August Reinisch, 'The Changing International Legal Framework for Dealing with Non-State Actors,' *Op. cit.*, pp. 444-446.

означен као *necessity consideration*). На неки начин, ово је настављање приступа који је заузео и Међународни суд правде у саветодавном мишљењу *Reparation*.⁶¹

Теоретско поимање међународноправног субјективитета Green на веома инвентиван начин сврстава у три групе учења: позитивистичку, јуснатуралистичку и прагматичну. Према позитивистичкој групи учења једини и искључиви субјекти међународног права су суверене државе које су потпуно самосталне и независне при чему једино прихватљиво ограничење њиховог суверенитета су она ограничења у погледу којих су државе дале свој пристанак, било тако што су постале уговорнице неког међународног уговора, било тако што су добровољно учествовале у настанку међународног обичаја. На другом месту, јуснатуралистичке теорије заузимају сасвим супротно становиште по коме су фундаментални субјекти међународног права појединци. Дакле, ова учења стављају човека у централну позицију у оквиру међународног правног поретка. Држава према појединцу има обавезу да му гарантује заштиту свих права која му припадају. Ова антропоцентрична учења су доживела ренесансу и у делима постмодерниста који потенцирају флоскулу тзв. *пуноправног глобалног грађанина*. Ова теорија је, укратко, претерано идеалистичка и мотивисана природноправним схватањима која немају ослоња у реалним међународним односима. Трећа група која обухвата прагматична учења полази од поставке да државе јесу примарни субјекти међународног права, али чини уступке у том смислу да и недржавни ентитети, пре свега међународне организације, могу бити субјекти међународног права. Оправдање овог приступа налазе у развоју конвенционалних међународних норми, међународној пракси и потреби међународног правосуђа.⁶²

И шпански аутор Diez de Velasco Vallejo теоретска учења о међународноправном субјективитету дели у три групе. Прву групу, према овом писцу, чине учења према којима су међународне организације потпуно једнаке државама у погледу међународноправног субјективитета и оне имају, попут држава, општу надлежност за предузимање свих облика међународног деловања. Учења која припадају овом правцу имају недостатак јер потпуно занемарају чињеницу да су једино државе носиоци суверенитета те да као такве једине имају

⁶¹ Jan Klabbers, '(I Can't Get No) Recognition: Subjects Doctrine and the Emergence of Non-State Actors,' *Op. cit.*, p. 52.

⁶² Шире види код: Fergus Green, *Op. cit.*, pp. 50 – 53.

општу надлежност, како на унутрашњем, тако и на међународном плану. С друге стране, међународне организације су ограничене принципом специјалитета који је потврђен и у међународној судској пракси, а што аутори склони овим учењима занемарују. Друга група учења заузима тотално супротна становишта у односу на прву групу јер негира постојање међународног субјективитета међународних организација и ове третира као колективно деловање држава чланица. Ипак, јасно је да су оваква схватања неподударна са устаљеном међународном праксу. И коначно, трећа група теорија прихвата постојање међународноправног субјективитета међународних организација, али јасно истиче да он није идентичан субјективитету који уживају државе. Ова учења своје утемељење заснивају на пракси међународних судских инстанци и оснивачким уговорима појединих међународних организација.⁶³ Ми се приклањамо овој доктринарној групи и у оквиру нашег рада посматрамо међународноправни субјективитет међународних организација у оквирима међународне праксе, али и потврђеног принципа специјалитета.

У циљу прецизније анализе, Portmann даје своју класификацију различитих концепција међународноправног субјективитета. Према овом швајцарском аутору могуће је идентификовати пет основних групација учења о субјективитету у међународном праву. О овим концепцијама аутор износи да су настале у различитим историјским моментима развоја међународног права, али да су са теоретског становишта и даље актуелне јер поједини од њихових ставова и даље могу имати одређену емпиријску вредност. Прва група учења се базира на етатистичкој концепцији. Према овој концепцији државе су једини субјекти међународног права и међународноправни субјективитет је изједначен са категоријом државности. Да би се неки ентитет сматрао субјектом међународног права мора да испуни исте услове који су потребни за постојање државе. Ова концепција је, како наводи Portmann, ретко заступана у савременим радовима, али њене теоретске поставке могу бити занимљиве за савремену праксу. Концепција признања субјективитета је друга по реду коју уочава овај писац. Ова концепција се базира на схватању да су државе оригинерни субјекти међународног права, али признаје и постојање тзв. деривативних који субјективитет стичу на основу

⁶³ Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, p. 33.

признања од стране државе. Субјективитет држава је потпун, а остали ентитети након што им се призна субјективитет могу бити носиоци одређених права, обавеза и способности које проистичу из међународног права. Трећа је индивидуалистичка концепција према којој је појединац централни субјект међународног права. Према овом учењу, на појединца се односе фундаменталне норме међународног права. Међутим, према овој концепцији круг субјеката није ограничен на појединце, већ то могу бити и сви остали ентитети у мери у којој се на њих односе поједине норме међународног права, укључујући овде, пре свега, државе. Основна консеквенца субјективитета у међународном праву није могућност стицања права и преузимање обавеза, већ сношење одговорности за противправне акте. Тако је конципирано да појединци лично одговарају за акте противне нормама међународног права без обзира да ли су их починили као приватна лица или као носиоци јавних функција. Четврта је формалистичка концепција према којој међународно право представља један отворен систем правила и немогуће је унапред одредити ко би се могао сматрати субјектом овог правног система. То је условљено стањем према којем свако на кога се односи нека норма међународног права може стећи својство међународноправног субјекта. Такође, поседовање овог квалитета не повлачи неке одређене последице. Пета концепција коју овај писац наводи је доктрина учесника међународних односа. Занимљиво је то да ова концепција одбацује уопште институт субјеката међународног права и почива на схватању да су сви учесници који су значајни за међународне односе у стању да буду оквалификовани као субјекти међународног права. Конкретна права и обавезе чији ће бити носиоци одређени ентитети одређују се кроз разне механизме одлучивања на међународном плану, а њихов утицај на поседовање права и обавеза зависи од реалне моћи којима ови ентитети располажу у датом моменту.⁶⁴ Наш је став да ова доктрина учесника међународних односа је антиправна доктрина јер посматране категорије не одређује са становишта правних норми, већ их посматра кроз призму односа политичке моћи и реализма заснованог на утицају који не мора нужно имати правни основ. Пошто искључује критериј нормативности она не може бити

⁶⁴ Roland Portmann, *Op. cit.*, pp. 13-14.

релевантна за проучавање међународноправног субјективитета као категорије међународног јавног права.

Комплексност целокупне конструкције субјективитета у међународном праву са теоретског аспекта није задовољавајуће решење према Portmann-у. Стога је овај аутор, иако детаљно елаборирајући поједине концепције које смо горе навели, ипак прибегао неком свом личном позиционирању према овој проблематици. Овај теоретичар сматра да се комбиновањем формалистичке и индивидуалистичке концепције може достићи концепција субјективитета која, према њему, најбоље одговара стварним односима у сфери међународног права. Полазна премиса његовог поимања истраживаног феномена јесте да је немогуће унапред одредити који ентитети могу да се сматрају субјектима међународног права. Ово питање, пак, треба решавати у конкретним околностима и датим правним ситуацијама, а одлука би требало да се базира на унапред одређеним темељним начелима. Према овоме, међународноправни систем је отворен у погледу тога који ентитети могу имати права и обавезе које из његових норми проистичу. Субјективитет у међународном праву, дакле, није нека унапред одређена категорија већ је, како Portmann наводи, *a posteriori* концепт. Један правни субјект, у суштини, оличава права, обавезе и овлашћења која су му додељена на основу међународног права. Полазећи од ове темељне премисе, треба даље испитати да ли неки конкретни ентитет има правни субјективитет, али увек у датом правном оквиру. Да би се ово посматрало са практичног становишта, извршиће се тумачење уз примену адекватне методологије, а зависно од норме у питању. Ако се ради о уговорној одредби онда ће се применити одговарајућа правила Бечке конвенције о уговорном праву, а ако је у питању норма обичајног порекла, тумачење може бити комплексније и уз мало већу примену телеолошког метода. Ово може, што признаје и Portmann, водити до питања признања неком ентитету својства међународноправног субјекта. Истина, и када је то случај, признање се неће посматрати као предуслов за постојање субјективитета нити ће имати конститутивно дејство. Признање, дакле, не би одређивало постојање или непостојање субјективитета, већ би имало, евентуално, доказну вредност, али не никада конститутивни карактер.⁶⁵

⁶⁵ Види шире: *Ibid.*, pp. 271-274.

Portmann своје виђење концепције међународноправног субјективитета резимира кроз неколико основних поставки:

- „ (1) Међународно право је отворен систем. Ниједан ентитет није *a priori* искључен из њега.
- (2) Међународноравни субјективитет следи из међународноправне норме која се односи на неки ентитет. Он се тако стече *a posteriori* путем тумачења појединих норми. У случају уговорне одредбе, примењују се уобичајена правила тумачења уговора. У принципу, не постоји *a priori* правни субјективитет.
- (3) На посебан начин треба разматрати међународне злочине и основна људска права. У овом контексту који се односи на категорију перемпторних норми постоји претпоставка да се ови основни принципи директно примењују на поједина људска бића, без обзира на то да ли она делују у службеном или приватном својству. У овом ограниченом смислу, појединци су *a priori* правни субјекти. ...
- (4) Признање није ни потребан ни довољан услов за стицање међународноправног субјективитета. Ипак, оно има значајну доказну вредност у тумачењу персоналних домаћаја појединих норми, посебно оних које су обичајне природе. Слична функција се обавља кроз статус ефективног актера.
- (5) Једина директна последица поседовања субјективитета у међународном праву је способност позивања на међународну одговорност и сношење одговорности за међународне противправне акте (у мери у којој постоје примењива секундарна правила). Не постоји даља консеквенца субјективитета, посебно не постоји инхерентно правностварајућа способност.“⁶⁶

Wessel закључује да је у савременој теорији међународног јавног права преовладавајуће учење према којем међународне организације поседују међународноправни субјективитет уколико им је исти додељен од стране држава чланица. Ово додељивање је могуће учинити на два начина. Први је путем изричите одредбе осивачког уговора која утврђује постојање међународноправног субјективитета. Други начин је да међународноправни субјективитет буде *implicite* одређен тако што проистиче из оних одредаба оснивачког уговора којима су међународној организацији додељена одређене надлежности за деловање на међународном плану.⁶⁷

Из претходног се види да је међународноправни субјективитет предмет различитих теоретских концепција. Вероватно је историјски момемант у којем је развијена поједина концепција опредељивао њен однос према овој категорији у зависности од датог значаја међународноправног субјективитета и преовладавајућег практичног поимања с обзиром на развој међународног јавног права у датом периоду. Такође, преферирање одређених ентитета као субјеката

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 276-277.

⁶⁷ Ramses A. Wessel, 'The International Legal Status of the European Union,' in: *European Foreign Affairs Review*, Vol. 2, 1997, p. 112.

међународног права указује на различите приступе вероватно условљене одређеним прагматичним али и идеолошким и политичким разлозима. Ипак, уколико се занемари концепција учесника међународних односа, која искључује институт правног субјекта те се не може сматрати релевантном за проучавање у правној теорији, као константа различитих учења, по питању типологије субјеката, се може навести постојање дилеме да ли у центру међународног правног поретка треба да фигурира појединац или држава. Додатна дилема јесте да ли још постоје неки ентитети који не спадају у једну од ових категорија, а који би се могли оквалификовати као носиоци међународноправног субјективитета. Ми смо у претходним редовима навела да једно од обележја субјекта међународног права, за разлику од субјекта унутрашњег права, јесте правностварајућа способност у међународном праву. У том смислу би, с обзиром на актуелни степен развоја међународног права, као субјекти једино могли да се квалификују државе и јавне међународне организације.

2. МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ СУБЈЕКТИВИТЕТ МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

Након што је у претходном одељку размотрено питање међународноправног субјективитета у општем смислу, у овом одељку ћемо остварити фокусиранији приступ проблематици међународноправног субјективитета уз његово сагледавање међународних организација као субјеката међународног права. Да бисмо ово питање потпуније обрадили, на првом месту ћемо анализирати појам и конститутивне елементе међународне организације као субјекта међународног права, а затим ћемо указати на развој овог института како у међународној пракси, тако и у теорији међународног јавног права. На крају ћемо обрадити специфичности међународноправног субјективитета међународних организација.

2.1. Појам и конститутивни елементи међународне организација као субјекта међународног права

Први међународноправни организациони облици који представља зачетак међународних организација у савременом смислу су настали почетком 19. века у форми тзв. Европског концерта – форума европских држава за разматрање

најважнијих политичких питања и кроз увођење речних комисија (нпр. Комисија за Рајну и Дунавска комисија). Дакле, овај организациони облик своје утемљење налази у мултилатералној дипломатији. Као наредни облик институционализоване сарадње држава јављају се тзв. административне уније (Међународна телеграфска унија основана 1868, Универзална поштанска унија из 1874, Међународни комитет за тежине и мере из 1875 и Унија за железнички теретни транспорт из 1890). Стална структура у форми бироа која одликује административне уније била је од посебног значаја јер је уведен нови елемент у односу на претходну праксу повремених конференција без сталног секретаријата. Додатна дистинкција у односу на раније форме односа државе огледа се и у самом означавању ових као административних унија, тј. у њиховој првенственој административној природи и административној материји којом се баве. То је битно због тога јер је извршен раскид са дотадашњом праксом да међународна сарадња држава имплицира нужно односе јавне и дипломатске природе. Увођење административних и техничких питања у контекст интернационализованих форми даје нови замањ развоју међународног организовања.⁶⁸ Међународне организације, као нови ентитети који су се појавили у међународним односима и у међународном праву, у радовима с краја 19. и почетка 20. века су постале предмет научног истраживања. У том периоду тадашњи теоретичари ове ентитете нису означавали као међународне организације, већ су их посматрали кроз призму дотада познатих категорија у теорији. Тако су ови рани организациони облици називани *non-political collective treaties*.⁶⁹

Ипак, питање међународних организација и њиховог међународноправног субјективитета већу пажњу у теорији добија тек почетком 20. века, прецизније након окончања Првог светског рата. У својој историјској комплексности, овај моменат карактерише и настанак двеју међународних организација које ће значајно маркирати даљњи тренд међународног организовања, то су Друштво народа и Међународна организација рада. Према налазима данашњих аутора, тадашња теорија је више била фокусирана на сагледавање правног субјективитета

⁶⁸ Catherine Brölman, *The Institutional Veil in Public International Law*, *Op. cit.*, p. 39; Војин Димитријевић, Радослав Стојановић, *Op. cit.*, стр. 117-118.

⁶⁹ Jan Klabbers, 'The Life and Times of the Law of International Organizations,' in: *Nordic Journal of International Law*, No. 70, 2001, pp. 291-292.

међународних организација у унутрашњем праву и у први план су стављане норме унутрашњег права, пре свега држава чланица неке организације, и начин на који се међународној организацији омогућава стицање и остваривање права и обавеза. У погледу Друштва народа, уврежено је било становиште да је у питању ентитет који има посебан и специфичан статус.⁷⁰ Међутим, без обзира на ово почетно поимање места и значаја међународних организација, развој праксе међународног организовања, искуства која су се јавила у њиховом деловању, показала су да је њихово системско научно проучавање значајно јер су међународне организације идентификоване као место на коме државе чланице обједињавају своја овлашћења са циљем да заједничким деловањем остваре одређене заједничке интересе.⁷¹ Да би се ови заједнички интереси остваривали, међународне организације изражавају, у контексту њиховог формирања, потребу да се успостави трајни и стални оквир остваривања сарадње држава на међународном плану те се у том смислу разликују од међувладиних конференција које су једнократне природе. Са тим циљем, потребно је међународној организацији доделити и адекватне атрибуте за несметано вршење поверене функције, а један од тих атрибута свакако је и правни субјективитет.⁷² Ова сталност институционалног оквира међународних организација надомештава недостатке које проузрокује несталност и нестабилност дипломатских односа. Успостављањем одрживе структуре на темељима мултилатералних дипломатских конференција, пружа се основ за несметану реализацију циљева повезивања држава у нову организациону форму. Оснивањем сталних секретаријата ствара се органски основ за увођење нових актера у међународне односе који постају у одређеној мери независни од држава чланица. Ово је додатно значајно и због чињенице што се администрација међународне организације одваја од

⁷⁰ C.F. Amerasinghe, 'International Legal Personality Revisited,' in: Fleur Johns (ed.), *International Legal Personality*, Ashgate Publishing Limited, Surrey, 2010, pp. 240-241; Clive Archer, *International Organizations*, Third edition, Routledge, London, 2001, pp. 14-21.

⁷¹ Jan Klabbers, 'The Life and Times of the Law of International Organizations,' *Op. cit.*, p. 293.

⁷² Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, pp. 658 – 659; Catherine Brölman, *The Institutional Veil in Public International Law*, *Op. cit.*, pp. 23-24.

администрација држава чланица и стиче свој посебан статус, правила и начин рада.⁷³

Управо стога, за разлику од првобитних облика међународног организовања, када су административне уније биле фокусиране на техничку и стручну сарадњу држава чланица, савремена пракса показује да међународне организације превазилазе институционализовани оквир за дијалог и сарадњу држава чланице, већ да оне у одређеној мери стичу и одређене сегменте политичке моћи. Стога је њихово деловање на међународном плану значајно и са аспекта успостављања политичких структура и утицаја на политичке процесе. Ентитети ових карактеристика доприносе креирању полицентричног међународног правног поретка, а у нормативном смислу могу довести и до фрагментације међународног права на основу своје правностварајуће активности.⁷⁴ С обзиром на указану еволуцију феномена међународног организовања, како у погледу сврхе стварања међународних организација, тако и у погледу конкретног утицаја на међународном правном и политичком плану, за потребе дефинисања појма међународне организације у контексту нашег рада, неопходно је фокусирати се на оне дефиниције које рефлектују реалност испитиваног феномена.

Већи број аутора покушава да што прецизније дефинише појам међународне организације и одреди елементе, односно услове, које је потребно да поједини ентитети испуњавају да би се могли сматрати међународним организацијама. Следи преглед неколико теоретских одређења конститутивних елемената појма међународне организације.

У теорији није утврђена јединствена дефиниција појма међународних организација. Да бисмо стекли комплетну слику, навешћемо неколико дефиниција које приликом одређивања појма међународних организација наглашавају поједине елементе. Међународна организација се најчешће дефинише као *„удружење држава основано међународним уговором, које остварује заједничке циљеве и које поседује своје сопствене посебне органе за провођење одређених*

⁷³ Mario Prost, Paul Kingsley Clark, 'Unity, Diversity and the Fragmentation of International Law: How Much Does the Multiplication of International Organisations Really Matter?,' *Chinese Journal of International Law*, Vol. 5, No. 2/2006, p. 349.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 347.

функција у оквиру организације.⁷⁵ Сличну дефиницију дају и неки други аутори одређујући међународну организацију као „*удружење држава основано уговором, којем је додељен устав и заједнички органи, и које поседује правни субјективитет различит од субјективитета држава чланица.*“⁷⁶ Из ове дефиниције, за коју се може сматрати да је само теоретска, те да нема позитивноправно упориште, могу се идентификовати два битна обележја међународних организација. На првом месту, конвенционално утемељење међународне организације (оснивањем путем међунаордног уговора) и институционална природа. Ова обележја се крећу у оквирима оивиченим двама принципима: с једне стране, конвенционална природа значи да се морају поштовати норме уговорног права, док, са друге стране, постоји потреба за одређеним степеном аутономије и ефикасности међународне организације као институционалног оквира.⁷⁷

Истицање различитих елемената на којима би се могла заснивати дефиниција међународних организација налазимо и код неких других еминентних интернационалиста. Дефиниција коју даје Virally представља својеврсну синтезу ставова других аутора. Овај писац међународне организације дефинише као „*удружење држава, основано споразумом између чланова и које поседује стални систем односно скуп органа чији је задатак да извршавају циљеве од заједничког интереса путем сарадње између својих чланова.*“⁷⁸ Са своје стране, Pellet преферира дефиницију коју износи Фицморис и сматра да се Европска унија уклапа у исту јер према њој међународна организација представља „*удружење држава које је основано уговором, којем је додељен устав и заједнички органи и које поседује правни субјективитет различит од субјективитета држава чланица.*“⁷⁹ Као критерије за постојање правног субјективитета међународних организација Brownlie наводи да је потребно да организација буде стално

⁷⁵ *Encyclopedia of Public International Law, Op. cit.*, p. 120.

⁷⁶ Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 643. Ови аутори наводе као пример нормативне дефиниције међународних организација члан 2, став 1i) Бечке конвенције о уговорном праву који одређује да се под изразом *међународна организација* подразумева *међувладина организација*. Иако ово одређење појма међународних организација сматрају недостатним, признају му значај у мери да је повучена разлика у односу на невладине организације и друге ентитете чији су оснивачи приватна лица.

⁷⁷ Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, pp. 107 – 108 ; Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 643.

⁷⁸ Наведено према: Clive Archer, *Op. cit.*, p. 33.

⁷⁹ Alain Pellet, ‘Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire,’ in: *Collected Courses of the Academy of European Law*, Vol. 5, Book 2, 1997, p. 233.

удружење држава које има законите циљеве и успостављене органе, затим, да се разликује од држава чланица у смислу правних овлашћења и циљева и, коначно, да поседује овлашћења за деловање у међународном правном поретку, а не само у оквиру унутрашњег права држава чланица.⁸⁰ У суштини, међународне организације се огледају у постајању формалне институционалне структуре која се заснива на добровољној основи држава чланица.⁸¹

За разлику од покушаја да се да јединствена дефиниција, Brölmann заузима другачији приступ. Након анализе више различитих дефиниција, ова ауторка закључује да међународна пракса нема потребу за постојањем дефиниције која би садржавала ишта друго осим несумњивог указивања на међувладин карактер међународних организација.⁸² Ипак, Brölmann сматра да је неопходно идентификовати одређене елементе на којима треба да се заснива дефиниција међународних организација. Као елементе које мора да задовољи неки ентитет да би се сматрао међународном организацијом, овај аутор наводи: чланство које чине државе и/или међународне организације, оснивање путем међународног уговора, поседовање самосталне воље различите од воље држава чланица, међународној организацији мора бити додељен правни субјективитет и мора бити способна да доноси норме које се односе на чланове. Међутим, одређење правног субјективитета као предуслова за квалификовање неког ентитета као међународне организације није нужно будући да правни субјективитет зависи од правног система у којем одређени ентитет настоји да делује. Правни субјективитет представља екстерни елемент, а не саставни део институционалног оквира међународне организације. На крају, сумирање ових елемената дефиниције би се могло свести на неколико кључних сегмената: оснивање међународне организације путем међународног права, односно од стране субјектата

⁸⁰ Ian Brownlie, *Op. cit.*, pp. 679 – 680.

⁸¹ Смиља Аврамов, Миленко Крећа, *Op. cit.*, стр. 174.

⁸² Brölmann тако цитира дефиницију коју даје Virally по којој међународне организације представљају „удружење држава установљено споразумом између чланова и које поседује стални систем или скуп органа, чији је задатак да остварује циљеве од заједничког интереса, путем сарадње између својих чланова.“ Као кључни елемент ове дефиниције Brölmann истиче међудржавни карактер међународне организације, али ипак сматра да није довољно овакво одређење јер недостаје елемент који указује на постојање самосталне правно релеватне воље организације. По овом аутору Klabbers, Schermers и Blokker дају свеобухватније дефиниције које истичу значај самосталне воље међународне организације као дистинктивног елемента у односу на друге ентитете које међународним уговором могу основати државе. Види шире: Catherine Brölmann, *The Institutional Veil in Public International Law*, *Op. cit.*, pp. 15-18.

међународног права, уређеност међународним правом и поседовање одређеног степена аутономије.⁸³ Fuerea је мишљења да следеће елементе треба узети у обзир приликом дефинисања појма међународне организације: чланство међународне организације чине државе, међународна организација се оснива путем међународног уговора, она има сопствену институционалну структуру и сопствен правни субјективитет који се разликује од субјективитета држава чланица међународне организације у питању.⁸⁴ Bennett као заједничке особине међународних организација наводи да се ради о сталној организацији која на сталној основи обавља одређене функције, да је чланство на добровољној основи, да се заснива на оснивачком акту који утврђује циљеве, структуру и методе деловања, да поседује свеобухватан репрезентативни консултативни орган и да такође има стални секретаријат који обавља текуће административне, истраживачке и информативне функције.⁸⁵ У овом приступу преовладава разматрање организационих аспеката међународне организације.

Такође, у литератури постоје и примери где аутори настоје да избегну стриктно дефинисање појма међународне организације, већ покушавају да понуде његово илустративније одређење. За наше истраживање посебно су значајни елементи које наводе Wallase и Singer. Ови писци постављају три критерија које је потребно да задовољи међународна организација:

- „1. Организација се мора састојати од барем два квалификована члана међународног система ... требало би да је створена формалним инструментом споразумом између влада националног система. Билатералне међународне организације су укључене као да су и оне међународне организације и због тога што би другачије одређене мултилатералне организације (на пример Речна комисија за Рајну) морале бити искључене за време док су имале само два члана.
2. Организација мора одржавати више или мање редовне пленарне састанке у интервалима који нису дужи од једне деценије.

⁸³ Catherine Brölman, *The Institutional Veil in Public International Law*, *Op. cit.*, pp. 18-20. Теорија међународних односа је тек након што је разрађена концепција међународних режима почела да међународне организације посматра не само као инструменте сарадње држава, већ и као самосталне актере међународних односа. Ово је битно јер је у домену правне науке већ било прихваћено да су и међународне организације субјекти међународног јавног права. На тај начин оне могу и као политички актери и као правни субјекти самостално деловати на међународном плану. Види шире: Bertjan Verbeek, 'International organizations – the ugly duckling of international relations theory?,' in: Bob Reinalda, Bertjan Verbeek (eds.), *Autonomous Policy Making by International Organizations*, Routledge, London and New York, 2005, pp. 12-15.

⁸⁴ Augustin Fuerea, 'Legal Personality and Powers of the European Union,' in: *Lex et Scientia International Journal*, Vol. 17, Issue 1/2010, p. 206.

⁸⁵ Clive Archer, *Op. cit.*, p. 31.

3. Организација би требало да има стални секретаријат са сталним седиштем и који обавља обавља текуће задатке.⁸⁶

У овом маниру је и изречена дефиниција коју је дао Osakwe. Овај аутор инсистира на међународноправној димензији међународне организације и аспект међународноправног субјективитета наглашава у дефиницији истичући да:

„Било која савремена међународна организација (међувладина) је створена од стране држава путем склапања међународног уговора у ту сврху ... Конститутивни инструмент међународне организације прописује одређена права и овлашћења организације који воде до закључка да организација поседује одређени степен међународног правног субјективитета.”⁸⁷

Из горњих цитата се види да се као заједнички деноминатор међународне организације могу навести: оснивачки акт који је по правилу међународни уговор, институционална структура и циљеви организације одређени овим актом, као и међународноправни субјективитет који се наводи као значајна одредница појма међународне организације. Према се међународноправни субјективитет не сматра конститутивним елементом међународне организације, неспорно је да он представља предуслов ефективног деловања међународне организације у међународноправном поретку.

2.1.1. Обележја међународних организација као институционалне форме и правна независност од држава чланица

Комплетна слика о појму међународне организације се може стећи тек када се укаже на њихова одређена својства која нису нужно обухваћена дефиницијом овог појма. Те особине су функционалност, централизација и транспарентност. Функционалност се повезује са карактеристиком међународних организација које имају јасно дефинисане циљеве и функције које треба да остварују. Централизација одражава институционални систем међународне организације по коме се одређене функције које су поверене организацији обављају од стране њених институција и на тај начин се њихово остваривање централизује, а такође и омогућава да организација у домену својих овлашћења поступа уместо својих чланова. Транспарентност указује на одређени степен отворености међународне организације према међународном праву које свој правни субјективитет и дугују

⁸⁶ Наведено према: *Ibid.*, р. 31.

⁸⁷ Наведено према: *Ibid.*, р. 32.

међународном праву за разлику од држава које су саме по себи субјекти међународног права.⁸⁸

Кључни елемент у одређивању међународноправног положаја међународних организација јесте постојање њихове правне личности која се разликује од држава чланица. Ова правна посебност се проводи успостављањем институционалне самосталности међународне организације као формалног оквира који гарантује постојање независне воље организације приликом доношења правно релевантних одлука у односу на њене државе чланице. *La volonté distincte*, дакле, представља неопходан основ за постојање посебности међународне организације у међународном правном поректу и њено квалификовање као правног субјекта у међународном праву. Иако се може констатовати да независна воља међународне организације представља њихово регуларно својство, конкретни обим, садржина и начин остваривање правно релевантне воље зависи од правила која уређују функционисање међународне организације у питању.⁸⁹ Постојање независне правнорелевантне воље је одредница која међународне организације разликује од других облика међудржавне сарадње.⁹⁰ Ова истински самостална и различита воља у односу на државе чланице се реализује путем нормативних овлашћења која се додељују некој организацији. Међутим, зависно од типа организације, конкретна овлашћења варирају што директно утиче на самосталност правно релевантне воље међународне организације у питању, а даља консеквенца тога је и обликовање међународноправног субјективитета у светлу ових овлашћења.⁹¹

У том смислу, уколико је међународноправно загарантована ова независност, међународне организације не представљају искључиво оквир у коме се обавља устаљена институционална сарадња између њихових чланица, већ међународне организације уживају посебно и сопствено правно постојање у објективној стварности која се разликује од држава чланица.⁹² Ова независност

⁸⁸ Види шире: Catherine Brölman, *The Institutional Veil in Public International Law*, *Op. cit.*, pp. 25-33.

⁸⁹ Catherine Brölman, *The Institutional Veil in Public International Law*, *Op. cit.*, pp. 21-22; Hadewych Hazelzet, 'The decision-making approach to international organizations,' in: Bob Reinalda, Bertjan Verbeek (eds.), *Autonomous Policy Making by International Organizations*, Routledge, London and New York, 2005, p. 35.

⁹⁰ Jan Klabbers, 'The changing image of international organizations,' *Op. cit.*, p. 226.

⁹¹ Mario Prost, Paul Kingsley Clark, *Op. cit.*, p. 354.

⁹² Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, p. 24.

међународних организација у правном смислу, представља полазни темељ за реализацију суштине њиховог међународноправног субјективитета. Наиме, међународноправни субјективитет међународних организација повезан је са „њиховом способношћу да буду носиоци права и обавеза у међународном правном поретку, као и да траже заштиту својих права или да одговорају за повреду ових обавеза на међународном плану.“⁹³ Ово је једино правно изводиво уколико међународне организације поседују правни субјективитет дистинктиван у односу на правне субјективитете њихових држава чланица. Без правног субјективитета, међународне организација, иако би имале нека права у складу са међународним правом, остале би једино пасивни титулари тих права без правно ваљане могућности да манифестацијом своје воље стичу нова права, преузимају обавезе и да траже заштиту својих права у складу са релевантним правилима међународног јавног права.

Осим тога што делују у међународноправној сфери, за међународне организације је значајно и то да на основу оснивачких уговора и у оквиру поверених надлежности стварају, мање или више развијен, систем својих унутрашњих норми. Обим, дејство и примена овог унутрашњег правног система су уређени оснивачким уговором организације. Унутрашње право међународних организација (у литератури се означава најчешће као уставно, организационо и институционално право међународних организација) представља посебну грану међународног права. Однос трећих држава и држава чланица према одредбама овог права се разликује зависно од њиховог односа са организацијом.⁹⁴ Терминологија *унутрашње право међународних организација* не треба да збуњује. Ради се о сегменту међународног правног система које се једино означава као унутрашње да би се указало на његову повезаност са међународном организацијом и да би се истакло да је његово деловање, по правилу, ограничено на државе чланице. Као такво, ово право представља посебан сегмент у међународноправној сфери при чему спецификум унутрашњег права поједине међународне организације зависи од самог карактера и природе те организације и врсте односа који се у њој развијају.

⁹³ *Ibid.*, p. 32.

⁹⁴ Shabtai Rosenne, *The Perplexities of Modern International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2004, p. 255.

Поједини акти из домена унутрашњег права међународне организације могу утицати и на њен капацитет у међународноправној сфери тако што ће јасније дефинисати надлежности организације додељене конститутивним уговором и представити материјани основ за предузимање неког међународноправног акта (нпр. Овлашћење за закључивање међународног уговора о неком конкретном питању, за успосатвљање дипломатске мисије и сл.).

2.1.2. Међународноправни субјективитет међународних организација у међународној пракси

Признавање независног правног субјективитета међународних организација није евидентно само по себи. Оно је настало, пре свега, као резултат праксе и интеракције на међународном плану, а све ради омогућавања деловања међународних организација и остваривања функција које су им додељене. Наиме, правни субјективитет међународних организација се развијао путем остваривања појединих његових елемената, односно овлашћења која међународна организација поседује као субјект међународног права. Касније се комбиновањем ових појединих и специфичних видова правне способности у међународном праву дошло до заокруженог оквира права и обавеза које чине правни субјективитет.⁹⁵

Признавање међународноправног субјективитета је остваривано кроз праксу држава седишта међународне организације, затим кроз праксу унутрашњих и међународних судова и тек у каснијем периоду питање правног субјективитета се јавља, али не обавезно, као предмет регулисања конститутивних уговора међународне организације.⁹⁶ Пример уговора о седишту, односно тзв. *Modus vivendi* који је влада Швајцарске закључила са Друштвом народа и којим је овој организацији признат имунитет пред швајцарским органима, као и одређени низ привилегија, најбоља су илустрација имплицитног признавања одређених права која нису могућа, а да не подразумевају и постојање међународноправног субјективитета у смислу у којем се ова категорија разумева.⁹⁷ Дакле, међународноправни субјективитет међународних организација није настао као

⁹⁵ Catherine Brölmann, *The Institutional Veil in Public International Law*, *Op. cit.*, p. 62.

⁹⁶ Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, p. 24.

⁹⁷ Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, *Op. cit.*, стр. 122. Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, p. 35.

чиста теоретска концепција. Своје теоретско утемљење је стекао тек након што је еволуирао у конкретним остварењима кроз међународноправну праксу.

Као и што се целокупан развој међународног организовања може поделити у две епохе, ону пре формирања Уједињених нација, и епоху након њиховог формирања, тако се и проучавање института међународноправног субјективитета међународних организација може посматрати на идентичан начин. Стога ћемо на првом месту обрадити међународну праксу у вези са међународноправним субјективитетом пре оснивања Уједињених нација, док ћемо се касније осврнути на ову проблематику након оснивања Уједињених нација.

A) Међународноправни субјективитет међународних организација пре оснивања Уједињених нација

Из праксе Сталног суда међународне правде, као случај у коме се могу уочити неке индиције о индиректном помену међународноправног субјективитета, наводи се предмет Европске комисије за Дунав којом приликом је констатовано:

„Пошто Европска комисија није држава, него међународна институција са специјалном сврхом, она једино има функције које су јој поверене у Дефинитивном статуту са циљем да испуњава ту сврху, али има овлашћења да обавља ове функције у пуном обиму, у мери у којој јој Статут не намеће ограничења.“⁹⁸

У литератури се може пронаћи тумачење по коме поређење Европске дунавске комисије са државама и њено карактерисање као међународне институције која је способна да обавља одређене функције указује на поимање суда да ова организација има одређену врсту међународноправног субјективитета који је имплицитно потврђен. Уз то, ово консултативно мишљење указује и на функционалну природу која карактерише међународне организације.⁹⁹

Посебан изазов за истраживање је представљало Друштво народа као универзална међународна организација са, могли бисмо рећи, генералним и екстензивно дефинисаним циљевима деловања, што није био случај са раније основаним организацијама, која су имала или регионални карактер, или иако отворене за чланство свим тадашњим државама, имале су јасно дефинисану и

⁹⁸ Court Permanente de Justice Internationale, *Compétences de la Commission européenne du Danube entre Galatz et Braïla*, 8.12.1927, Series B, Avis consultatif, No. 14, p. 64.

⁹⁹ Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, p. 34; Jan Klabbers, 'The changing image of international organizations,' *Op. cit.*, p. 230.

ограничену мисију. Друштво народа је у време свог постојања оквалификовано као ентитет *sui generis*. Поједини писци су јој признавали одређени степен правног субјективитета, али ова категорија је остајала у сени институционалне независности организације, која је била много важнија карактеристика Друштва народа у очима тадашњих аутора. Пракса међународних судских инстанци није имала прилику да тестира постојање правног субјективитета Друштва народа на начин како ће то бити са Уједињеним нацијама.¹⁰⁰

Друга универзална организација која је настала на темељима Версајског мира је била Међународна организација рада. Питање функционисања ове организације, односно њених надлежности, више пута је постављано пред Сталним судом међународне правде. Занимљив је читав ред одлука Сталног суда међународне правде у којима се расправља о овлашћењима Међународне организације рада, али још увек без разматрања питања међународноправног субјективитета организације. У одређеним случајевима Суд је установио да је организација вршила оспоравана овлашћења у складу са Уставом, док је у неким предметима констатовано да организација не поседује надлежности.¹⁰¹ У овом контексту се чини сврсисходним указати на размишљање које износи Amerasinghe сматрајући да би било тешко да се замисли да је Суд могао да утврди постојање надлежности Међународне организације рада које је ова организација и користила ради регулисања рада, а да се не полази од тога да иста делује као правни субјекат различит од држава чланица.¹⁰² Будући да се конкретно деловање неког ентитета може сматрати релевантним једино уколико је настало као последица одлуке донесене темељем независне правно релевантне воље, у случају Међународне организације рада чије је постојање надлежности и начин њиховог вршења разматран од стране суда, сматра се имплицитним признање правне посебности ове организације у односу на државе чланице. На овај начин је имплицитно признато

¹⁰⁰ Catherine Brölman, *The Institutional Veil in Public International Law*, *Op. cit.*, pp. 56-57; Hersch Lauterpacht, *Op. cit.*, p. 7.

¹⁰¹ Одлуке у којима је Суд пресудио у корист постојања надлежности МОП-а: Permanent Court of International Justice, *Employment of Women during the Night Case*, Series A/B, No. 50; Permanent Court of International Justice, *Competence of the ILO to Regulate Conditions of Labour in Agriculture Case*, Series B, No. 2; Permanent Court of International Justice, *Personal Work of Employees Case*, Series B, No. 13. Одлука у којој је Суд одбио да призна постојање надлежности МОП-а: Permanent Court of International Justice, *Competence of the ILO to Regulate Agricultural Production Case*, PCIJ, Series B No. 3.

¹⁰² C.F. Amerasinghe, 'International Legal Personality Revisited,' *Op. cit.*, p. 243.

постојање различите правне воље организације од правне воље њених држава чланица.

У периоду између два светска рата, значајним делом доктрине је доминирало етатистичко поимање међународноправног субјективитета по којем је држава једини субјелат међународног јавног права. Услед оваквог приступа аутори су суштински исте акте настале у међународној пракси сматрали формално различитим зависно од тога да ли су њихови творци државе или међународне организације. Овај приступ се најјасније види у домену међународног уговорног права где се термин *convention* и *treaty* односио на врсте уговора које су закључивале државе, а термин *agreement* на акте код којих као потписници фигурирају и међународне организације. Повлачење разлике се није задржавало само на терминолошком нивоу већ је упорно истицано да се ради и о пратећим суштинским разликама.¹⁰³ Савремена доктрина међународног права, као и пракса, напустили су овакав приступ. Сви међународни уговори су истоветне природе без обзира на њихов посебан назив.

Б) Међународноправни субјективитет међународних организација након оснивања Уједињених нација

За разлику од периода између два светска рата, након оснивања Уједињених нација као сукцесора Друштва народа, и захваљујући ангажовању ове организације у међународним односима, створена је фактичка основа за постављање питања међународноправног субјективитета ове организације, а на тај начин индиректно и међународних организације уопште.

Питање међународноправног субјективитета неке међународне организације се пред Међународним судом правде по први пут размотрило у предмету *Reparation case*. У овом случају се поставило питање одговорности треће државе за штету коју су службеници организације претрпели у вршењу службе. Да би Међународни суд правде одговорио на главно питање постављено у случају да ли Уједињене нације могу да туже државу која није њихова чланица да би се утврдила накнада штете због смрти једног дипломате у служби организације, Суд је као претходно питање одлучио да преиспита постојање правног субјективитета ове организације. Другим речима, испитао је да ли су

¹⁰³ Catherine Brölmann, *The Institutional Veil in Public International Law*, *Op. cit.*, pp. 63-64.

Уједињене нације посебан ентитет међународног права и да ли су овлашћене да постављају тужбене захтеве у смислу међународног права. Анализирањем саветодавног мишљења јасно се може закључити да Суд није полазио од одређене унапред успостављене доктрине у теорији међународног права, већ је сам извршио анализу појединих својстава организације у питању која су битна за постојање међународноправног субјективитета. Ово је суд провео тако што је тумачио одредбе оснивачког уговора – Повеље Уједињених нација, затим се осврнуо на деловање организације и коначно детерминисао намеру оснивача организације.¹⁰⁴

Суд је утврдио следеће:

„Повеља није ограничена само тиме да учини Организацију, која је њом створена, само центром ‘за усклађивање деловања држава у остваривању ових заједничких циљева’ ... Она је овај центар снабдела органима и доделила му је специјалне задатке. Одредила је положај чланова у односу на Организацију захтевајући од њих да јој укажу сваку помоћ у било којој делатности ... и да прихвате и извршавају задатке Савета безбедности; овластивши Генералну скупштину да даје препоруке члановима; доделивши Организацији правну способност и привилегије и имунитете на територији сваког од њених чланова; и омогућивши закључивање споразума између Организације и њених чланова. Пракса, посебно закључивање конвенција чија је страна Организација, потврдила је овај карактер Организације која заузима позицију, у одређеном погледу, према својим државама чланицама, и која, ако је то потребно, има дужност да ове подсети на одређене обавезе. Треба додати да су Уједињене нације политичка организација, која има значајну политичку мисију, и која покрива широко подручје: очување међународног мира и безбедности, развијање пријатељских односа између народа и постизање међународне сарадње у решавању проблема економске, социјалне, културалне и хуманитарне природе ... Конвенција о привилегијама и имунитетима Уједињених нација из 1946. ствара права и обавезе између свакога од потписника и Организације ... Тешко је видети како би таква конвенција могла да делује осим на међународном плану и између страна које поседују међународни субјективитет.“¹⁰⁵

У трагању за одговором, Међународни суд правде је анализирао Повељу Уједињених нација у целини и идентификовао који елементи које она регулише

¹⁰⁴ C.F.Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Second Edition, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 80; Dražen Petrović, *L'effet direct des accords internationaux de la Communauté européenne : à la recherche d'un concept*, Presses Universitaires de France, Paris, 2000, p. 92; Fergus Green, *Op. cit.*, p. 54; Malcolm N. Shaw, *Op. cit.*, p. 1188.

¹⁰⁵ Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion, *ICJ Reports*, 1949, pp. 178 – 179. Ово саветодавно мишљење је подстакнуто немилим догађајем – погибијом шведског дипломате грофа Фолкеа Бернадотеа и неколицине његових прагилаца у току мисије коју је обављао у Палестини, а у својству медијатора УН-а. Због тога што су УН морале наследницима настрадалих да исплате значајне суме као накнаду штете, Генерална скупштина УН-а је изразила интересовање, које је формулисано у захтеву за саветодавно мишљење и упућено Међународном суду правде о томе да ли ова организација може да постави одштетни захтев према држави за коју држи да је одговорна за настали трагични догађај.

могу послужити као основ за утврђивање постојања међународноправног субјективитета. Тако је Суд био сконцентрисан на то да Повеља успоставља посебне органе Уједињених нација који имају конкретна овлашћења, затим, констатовано је да су утврђене обавезе држава чланица према организацији. Што је најважније у овом сету елемената, јесте то да Уједињене нације уживају правну способност у правном систему држава чланица, да имају уговорну способност и да су у њихову корист успостављене одређене привилегије и имунитети.¹⁰⁶ Надаље, након што је изложио поверене задатке и циљеве Уједињених нација и након што се осврнуо на дотадашњу праксу организације, Суд констатује између осталог:

„Према мишљењу Суда, постојала је намера да Организација врши и ужива, а у суштини и врши и ужива, функције и права који се једино могу објаснити на основу поседовања у великој мери међународноправног субјективитета и способности да се делује на међународном плану. То је у садашњости највиши облик међународне организације и не би могао извршавати намере својих оснивача ако би био лишен међународноправног субјективитета. Мора се знати да су је њени чланови, поверавајући јој одређене функције, са пратећим обавезама и одговорностима, снабдели са надлежношћу која је потребна да би се те функције ефективно испуњавале. Према томе, Суд је дошао до закључка да је Организација међународноправни субјект. Ово није исто као да се каже да је Организација држава, што она извесно је и није, или да су њен правни субјективитет, њена права и њене обавезе исти као код држава.“ (подвукао аутор)¹⁰⁷

Настављајући у овом маниру, Суд је основ за постојање међународноправног субјективитета одредио на следећи начин:

„Кроз своју историју, развој међународног права је био под утицајем захтева међународног живота и прогресивни пораст у колективним активностима држава је већ довео до повећања инстанци за деловање на међународном плану и одређених ентитета који нису државе. Овај развој је кулминирао у јуну 1945. оснивањем међународне организације чији су сврха и принципи одређени у Повељи Уједињених

¹⁰⁶ Dominic McGoldrick, 'The International Legal Personality of the European Community and the European Union,' in: Michael Dougan, Samantha Currie (eds.), *50 Years of the European Treaties – looking back and thinking forward*, Hart Publishing, Oxford, 2009, p. 184.

¹⁰⁷ Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion, *ICJ Reports*, 1949, p. 179. У суштини, као што то Деган опажа, не би ни било потребе за овом судском одлуком под условом да је питање међународноправног субјективитета Уједињених нација било уређено Повељом УН. Услед недостатка ове одредбе Суд правде је требало да утврди постојање имплицитних надлежности међународне организације у питању. Основ постојања ових надлежности лежи у потреби њиховог поседовања од стране организације због тога јер су битне за остваривање њених функција. Дакле, функције међународне организације представљају не само основ, већ и оквир унутар којег се може утврђивати постојање имплицитних надлежности међународне организације. Види шире: Vladimir Đuro Degan, *Op. cit.*, str. 423.

нација. Али за остваривање ових циљева додела међународноправног субјективитета је неопходна.”¹⁰⁸

Из ових цитата могуће је уочити да је аргументација Међународног суда правде била сконцентрисана на неколико чињеница: околности под којима су формиране Уједињене нације, одговарајуће одредбе Повеље и накнадна пракса, односно деловање Уједињених нација на међународном плану, а све је то смештено у контекст развоја међународног права у складу са потребама реалног стања међународних односа. Оцењено је да развој међународних односа консеквентно продукује повећање колективног деловања држава и које се огледа у међународном организовању. Ипак, иако је утврђено постојање међународноправног субјективитета, овакав приступ није значајније допринео разјашњавању критерија за постојање правног субјективитета међународних организација у међународном праву. Изостанак јасно дефинисаних и експлицитних критерија међународноправног субјективитета међународних организација је у литератури оцењен као слабост овог *leading case-a*.¹⁰⁹

Након анализе саветодавног мишљења могуће је уочити следеће карактеристике међународноправног субјективитета Уједињених нација. На првом месту, установљено је да овај имплицитног карактера јер није изричито предвиђен у Повељи Уједињених нација, те да је његово признање оправдано потребом да се остваре поверени циљеви и задаци организације. Дакле, циљеви и задаци организације су идентификовани као основи који треба да послуже као индикатори постојања и оправдања међународноправног субјективитета неке организације. Циљеви и задаци представљају текстуални правни основ за утврђивање имплицитног међународноправног субјективитета. Надаље, међународноправни субјективитет Уједињених нација је, према мишљењу Суда, објективне природе и могуће је позивати се на њега и у односу са трећим државама без обзира да ли су га оне признале. Са утврђеним циљевима и задацима организације је уско повезана и следећа карактеристика међународноправног

¹⁰⁸ Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion, *ICJ Reports*, 1949, p. 178. На овај начин је МСП поновио став Сталног суда међународне правде из мишљења број 14. које се односило на Европску комисију за Дунав, а где је утврђено да се ова организација не може поистоветити са државом.

¹⁰⁹ C.F. Amerasinghe, ‘International Legal Personality Revisited,’ *Op. cit.*, p. 245; Hersch Lauterpacht, *Op. cit.*, p. 7.

субјективитета. Реч је о функционалној природи субјективитета која значи да се обим конкретних овлашћења која чине међународноправни субјективитет треба да тумаче у светлу функција поверених некој међународној организацији. С обзиром да су државе, као оригинерни субјекти међународног права, генератори субјективитета међународних организација, међународне организације су деривативни субјекти у међународном праву. Поимање обележја субјективитета се може употпунити сагледавањем и околности у којима је предметно саветодавно мишљење донесено. Наиме, треба бити свестан и темпоралне димензије целокупног процеса. Образложење у прилог потврђивања постојања међународноправног субјективитета Уједињених нација је повезано са њеном природом универзалне организације, тако да се може поставити сумња да ли се субјективитет може, у датом моменту, признати и у погледу осталих међународних организација, посебно оних које нису универзалног карактера.¹¹⁰

У смислу остваривања међународноправног субјективитета Уједињених нација, треба појаснити и његов објективни карактер. С тим у вези се и поставља питање дејства правног субјективитета међународних организације *erga omnes*. Оснивачки уговор неке међународне организације за треће државе представља *res inter alios acta* и према томе нема обавезујуће дејство према оним субјектима које нису стране уговорнице. Ипак, поједини аутори се ослањају на *effet utile* међународног права као елемент који представља основ за прихватање објективног карактера међународноправног субјективитета међународних организација. У том смислу, би свако евентуално признање међународноправног субјективитета од стране трећих било, пре свега, декларативне, а не конститутивне природе. Акт признања у овом случају би имао политички, а не правни карактер.¹¹¹

Тако Shaw, полазећи од праксе Међународног суда правде, разликује објективни и квалификовани субјективитет. Под објективним субјективитетом подразумева субјективитет оних ентитета које сви субјекти међународног права

¹¹⁰ Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, pp. 36 – 37. Суд је у том погледу констатовао: „педесет држава, које представљају веома велику већину чланова међународне заједнице, имало је овлашћење, на основу међународног права, да оснује ентитет који поседује објективни међународни субјективитет – и не само субјективитет који оне саме признају, као и способност да поднесу међународне тужбе.“ *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion, ICJ Reports, 1949, p. 185.*

¹¹¹ Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, p. 37.

признају за такве и који се у међународним правним односима може остваривати *erga omnes*. За постојање објективног међународноправног субјективитета није неопходно признање држава које нису чланице, већ је ова објективност одређена природом међународне организације у питању и функција које су јој поверене. Према овом аутору се остваривање објективног међународног субјективитета релативно тешко постиже. С друге стране, квалификовани правни субјективитет се остварује у односима двају ентитета и његова природа почива на пристанку једног ентитета да другог призна за субјекта међународног права. Иако је остваривање квалификованог субјективитета стога једноставније, његов битан недостатак је да само делује *inter partes*.¹¹² У теорији постоје и ставови према којима су критерији за постојањем објективног међународноправног субјективитета утврђени у предмету *Reparation* учињени непотребним јер је каснија међународна пракса значајно умањила степен стриктности ових захтева за постојањем објективног правног субјективитета у међународном јавном праву.¹¹³

У погледу правног утемељења објективног карактера међународноправног субјективитета Уједињених нација, треба истаћи да ова организација свој објективни карактер црпи из правног дејства које производи саветодавно мишљење. Ми се приклањамо оним ауторима који сматрају да саветодавно мишљење Међународног суда праде у овом случају има правно дејство слично оном које производи инстант обичај, те да изражава својеврсну правностварајућу (*law-making*) улогу ове високе међународне судске инстанце. Доктринарна иновативност у овом случају се огледа у чињеници да је Суд, успостављајући објективни међународноправни субјективитет међународних организација, односно такав субјективитет који важи и у односу на треће субјекте, напустио класични приступ који се заснива на правилима уговорног права и релативног карактера односа између уговорних страна према којем би се међународна организација искључиво могла позивати на правни субјективитет једино у

¹¹² У остваривању објективног међународног субјективитета треба теоретски да учествује целокупна међународна заједница. Ово илуструје и Међународни суд правде у *Reparation case* констатујући да: „педесет држава, које представљају велику већину чланова међународне заједнице, имају овлашћење да, у складу са међународним правом, створе један ентитет који поседује објективни међународни субјективитет, а не само субјективитет који само оне саме признају.“ (*Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion, ICJ Reports, 1949, p. 185.*). Види шире: Malcolm N. Shaw, *Op. cit.*, p. 242.

¹¹³ Dominic McGoldrick, *Op. cit.*, p. 185.

односима са државама чланицама. За разлику од овог традиционалног приступа, Суд је био на становишту да правни субјективитет међународне организације не постоји само у погледу држава чланица, које су стране уговорницае конститутивних уговора, већ постоји и у погледу трећих држава.¹¹⁴

Након што смо указали на карактеристике међународноправног субјективитета Уједињених нација, потребно је размотрити и методолошку страну тумачења које је извршио Међународни суд правде. Суд је постојање међународноправног субјективитет Уједињених нација утврдио путем телеолошког тумачења и испитивања намере оснивача организације, као системског тумачења сагледавањем целине циљева и задатака који су поверени организацији у питању. Пре свега, утврђено је који су то циљеви оснивања Уједињених нација и која је мисија организације, а затим је утврђено да додељене функције за своје остваривање претпостављају постојање међународноправног субјективитета. Другим речима, за остваривање додељених циљева, постојање међународноправног субјективитета је неопходно. Као додатни аргумент у прилог постојања субјективитета, Суд је посегао и за накнадном праксом, односно деловањем организације на међународном плану и указавши на ширину и значај њене акције, као и на еволутивност феномена међународног организовања, базирао се на објективним елементима, и све то ставио у контекст остваривања циљева и функција организације. Суд је нагласио, што је посебно значајно, да међународноправни субјективитет није статичка категорија већ исти треба ценити у динамичком смислу као феномен који настаје у међународном деловању и који је условљен стањем међународних односа.¹¹⁵ Наиме, Суд је заузео становиште да различити ентитети могу имати различит обим права у различитим правним

¹¹⁴ Catherine Brölmann, 'The International Court of Justice and International Organisations,' *Op. cit.*, p. 184.

¹¹⁵ C.F. Amerasinghe, 'International Legal Personality Revisited,' *Op. cit.*, p. 246; Dražen Petrović *Op. cit.*, p. 92. О телеолошком тумачењу види шире код: Стеван Ђорђевић, 'Тумачење међународних уговора,' *Анали Правног факултета у Београду*, Год. LII, бр. 3-4/јул-децембар 2004, стр.427-429. Динамички карактер међународноправног субјективитета Међународни суд правде је истакао следећим речима: „Субјекти права у сваком правном систему нису нужно идентични по природи или по обиму њихових права и њихова природа зависи од потреба заједнице. Кроз историју, развој међународног права је био под утицајем потреба међународног живота и прогресивни пораст колективне активности држава је већ довео до повећања инстанци деловања на међународном плану одређених ентитета који нису државе.“ *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion, ICJ Reports, 1949, p. 178.*

порецима па је такав случај и са међународним правом.¹¹⁶ Иако је саветодавним мишљењем афирмисан положај међународних организација, прогресивни закључци до којих је дошао Међународни суд правде базираним ипак су на етатистичким основима јер је колективна активност држава окарактерисана као разлог за проширење круга субјеката међународног права. На овај начин је отворен простор и да се недржавни ентитети афирмишу у међународном праву као независни у правном поретку, али државе су јасно позициониране као генератори ових промена.¹¹⁷ Надаље, с тим у вези, треба нагласити да држава није једини пример међународноправног субјекта нити би се могла сматрати нужним моделом међународноправног субјективитета у смислу начина стварања и обима пратећих права и обавеза. Међутим, држава је значајна због тога што најбоље одражава инхерентни захтев за независношћу ентитета у погледу којег се поставља питање постојања међународноправног субјективитета с обзиром на садашњи степен развоја међународног правног поретка. Битан израз те независности је способност да се слободно и независно од других субјеката формира и манифестује правно релевантна воља. То се остварује посредством органа међународне организације у питању који не представљају прости збир воља држава чланица, већ има своје сопствено утемељење у целокупном процесу одлучивања и манифестовања правно релевантне воље даје нови квалитет.¹¹⁸ Дакле, ова независност међународноправног субјекта није предуслов постојања субјективитета. Она је више од тога јер представља резултат поседовања правног субјективитета у међународном праву заснованог на трима суштинским правима (*ius tractationis*, *ius legationis*, *ius standi*) који мора поседовати неки ентитет да би се могао оквалификовати као субјекат међународног права.¹¹⁹

У погледу врсте субјекта, Међународни суд правде је сасвим резолутно потврдио да Уједињене нације нису ни држава ни надржава чиме је потврђено да се ради о новом типу ентитета који постоји у оквиру међународног правног поретка.¹²⁰ Из овога јасно следи да се Уједињене нације не поистовећују са

¹¹⁶ Dražen Petrović, *Op. cit.*, p. 92.

¹¹⁷ Fergus Green, *Op. cit.*, p. 54 – 55; Hersch Lauterpacht, *Op. cit.*, p. 7.

¹¹⁸ Giovanni Distefano, *Op. cit.*, p. 111.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 119.

¹²⁰ Jan Klabbers, 'The Life and Times of the Law of International Organizations,' *Op. cit.*, pp. 302-303. Међународни суд правде је констатовао да „није исто као да се каже да је то држава, што извесно

државом или неком наддржавом и подвлачи то да сви субјекти међународног права нису једнаки у погледу природе свог субјективитета као ни у погледу обима права и обавеза. У овом маниру је и констатовано да правна природа њиховог субјективитета зависи од потреба међународне заједнице што на још један начин указује на правну динамику у одређивању међународноправног субјективитета. Ова судска одлука је јасан знак раскида са традиционалним схватањем по којем су једино државе субјекти међународног права.¹²¹ Међународни односи су се посматрали у динамичком смислу и то тако да су потребе *међународног живота* стављене испред окошталних теоретских схватања етатистичке провениенције. Такође, као иновативност се може оквалификовати и став Суда да и недржавни ентитети могу да имају одређена овлашћења која су својствена и државама, као и то да је прихваћена типологија на државне и недржавне ентитете у међународним односима.

Ипак, прихватање могућности да међународне организације могу имати међународноправни субјективитет, не мора да значи истовремено и аутоматско признавање овог својства сваком ентитету који се сматра међународном организацијом.¹²² Међународноправни субјективитет зависи од конкретних надлежности, функција и циљева које су поверене конститутивним актом некој међународној организацији. У том смислу треба имати у пресуду у предмету *Nauru v. Australia (Case Concerning Certain Phosphate Lands in Nauru)* у којем је Међународни суд правде закључио да сваки облик међународног повезивања држава не мора довести до стварања новог правног субјекта независног од држава које га чине.¹²³

није, или да су њихов правни субјективитет и права и обавезе исти као они који припадају државама. Још мање се може рећи да се ради о над-држави, шта год да тај израз значи“. Види: *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion, ICJ Reports, 1949, p. 179.*

¹²¹ Hersch Lauterpacht, *Op. cit.*, pp. 7-8.

¹²² Catherine Brölman, *The Institutional Veil in Public International Law, Op. cit.*, p. 74.

¹²³ *Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia)*, Preliminary Objections, Judgment, ICJ Reports 1992, pp. 240 – 258. У овом случају Међународни суд правде је констатовао да Административна власт коју су на основу Старатељског споразума из 1947. године успоставиле Аустралија, Нови Зеланд и Велика Британија не представља одвојени правни субјективитет различит од ових држава. Упореди са: Catherine Brölmann, *The Institutional Veil in Public International Law, Op. cit.*, p. 23.

В) Питања која нису решена од стране Међународног суда правде

Иако је саветодавно мишљење које је дао Међународни суд правде у *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations* маестралног значаја у смислу успостављања одређених контура међународноправног субјективитета, у литератури се могу уочити и одређене критике због тога што се овим мишљењем не третирају и неки други аспекти међународноправног субјективитета.

Као основна примедба појединих аутора на овакву праксу Међународног суда правде наводи се то да Суд није успео да развије кохерентну концепцију међународноправног субјективитета недржавних ентитета, као и то да није адекватно сагледао све могуће последице њиховог утицаја на међународни правни поредак. Укратко, овакво резонување Суда је довело до *фрагментације међународног права ratione personae*.¹²⁴ Према је Суд утврдио објективни субјективитет Уједињених нација, остало је недоречено формирање општег концепта субјективитета међународних организација у међународном праву. Ипак, до објективне правне личности Уједињених нација у пресуди се дошло посредством теорије воље јер као аргумент у прилог субјективитета кориштена је чињеница да претежна већина држава међународне заједнице које су чланице Уједињених нација има право да формира ентитет који поседује објективни правни субјективитет. На овај начин, Суд је индиректно успоставио пут да се утврди субјективитет и других међународних јавних организација.¹²⁵ Нама се чине ове критике судске праксе неутемељеним јер је неоправдано очекивати да у једном случају Међународни суд правде развије кохерентну јуриспруденцију о међународноправном субјективитету. Осим тога, циљ судске делатности није да развије доктринарна одређења неког института већ да разрешава питања која се поставе у конкретној ситуацији.

У погледу приступа који је заузео Међународни суд правде, изражавају се и критике због пропуста да се одреди шта чини суштину међународноправног субјективитета. Без појашњења је остала корелација између поседовања међународноправног субјективитета и поседовања међународних права и обавеза.

¹²⁴ Fergus Green, *Op. cit.*, p. 49.

¹²⁵ Catherine Brölman, *The Institutional Veil in Public International Law*, *Op. cit.*, pp. 89 - 90

Наиме, не види се из резоновања Суда да ли је субјективитет предуслов или последица поседовања права и обавеза.¹²⁶

Г) Међународноправни субјективитет осталих недржавних ентитета

Поред разматрања међународноправног субјективитета појединих међународних организација, Међународни суд правде је одређену пажњу посветио и другим неетатистичким ентитетима као што су народи који траже независност, наоружане групе и друге формације. У погледу ових ентитета није утврђено постојање међународноправног субјективитета, али је констатовано да они под одређеним условима могу бити носиоци права, обавеза и одговорности у складу са општим нормама међународног права, обичајима и нормама које чине *ius cogens*.¹²⁷

Осим ових ентитета, на међународној сцени, делују различити невладини ентитети профитног и непрофитног карактера чије мисије и циљеви утемељења варирају од случаја до случаја. Међу овим ентитетима нарочито су значајне међунационалне привредне корпорације, које поседују значајну економску моћ, и захваљујући томе, врше утицај на неке међународне процесе и процесе на унутрашњем плану појединих држава. Слично њима, и непрофитне међународне невладине организације, које имају различите циљеве друштвеног деловања, остварују битну улогу у одређеним сферама друштвене делатности.¹²⁸ Ипак, ово их не квалификује правним субјектима међународног права, иако им под одређеним околностима могу бити призната одређена права. Различити трендови у савременој правној науци настоје да афирмишу и њихову улогу у међународним правним односима, али се њима не може признати правни субјективитет. Ови ентитети, без обзира на њихову конкретну економску, политичку или неку другу

¹²⁶ Fergus Green, *Op. cit.*, p. 55.

¹²⁷ У предмету *Western Sahara* (види шире: *Western Sahara*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1972, p. 12) потврђено је постојање права на самоопредељење уз констатацију да ово право народа подразумева слободно изражавање истинске воље. ICJ Reports 1975, p. 33. Надаље, у предмету *East Timor* (види шире: *East Timor (Portugal v. Australia)*, Judgment, ICJ Reports 1995, p. 90) је утврђено да становништво те територије има одређена права у односу на природне ресурсе те из њих проистичу ограничења понашања других држава. Осим овога, у саветодавном мишљењу повод изградње израелског зида (види шире: *Legal Consequences of The Construction of A Wall in The Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, ICJ Reports 2004, p. 136) потврђено је да се право на самоодбрану у смислу члана 51. Повеље Уједињених нација може користити једино против друге државе, а не против оружаних формација које нису под директном контролом неке друге државе.

¹²⁸ Види шире: John H. Jackson, *Sovereignty, the WTO and Changing Fundamentals of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 26 - 29.

позицију моћи и утицаја који поседују, остају, како то Distefano истиче *des figurants sur la scène juridique internationale*.¹²⁹

Без обзира на непостојање њиховог правног субјективитета, поједине гране међународног права даје одређени капацитет недржавним ентитима, пре свега побуњеницима и зараћеним странама, а у одређеној мери и физичким лицима. Међу њима се посебно истичу међународна људска права и међународно хуманитарно право. Ентитети који делују у привредној сфери одређена права заснивају на нормама међународног трговинског права као посебног скупа правних норми.¹³⁰

2.1.3. Међународноправни субјективитет међународних организација у теорији међународног јавног права

Уобичајено поимање међународноправног субјективитета неке међународне организације подразумева да она поседује права, обавезе, овлашћења и одговорности који су различити од њених чланова или оснивача у међународном праву и на међународном плану. Међутим, ово поимање које се искристалисало у међународној пракси се на различите начине квалификује у теорији међународног јавног права. Стога је потребно да се уз напред обрађен практични аспект ове проблематике, учини и осврт на његову теоријску димензију.

Иако смо у претходном делу овог рада дали преглед теорија о међународноправном субјективитету као општем феномену међународног јавног права, у наредним редовима ћемо показати специфичнија промишљања о међународноправном субјективитету међународних организација као једне од врста субјеката међународног права. Ово чинимо због потребе да се укаже на доктринарне финесе које постоје у поглеу услова стицања и начина манифестовања и евентуалног утврђивања постојања међународноправног субјективитета једне међународне организације. О вом питању су у теорији међународног права развијене три основне теорије: теорија делегираних овлашћења, теорија имплицитних овлашћења и теорија инхерентних овлашћења.

¹²⁹ Giovanni Distefano, *Op. cit.*, p. 128.

¹³⁰ Malcolm N. Shaw, *Op. cit.*, p. 177.

Према теорији делегираних овлашћења међународноправни субјективитет међународне организације своди се на обим овлашћења које су државе чланице путем оснивачког уговора пренеле на организацију. Основ постојања међународноправног субјективитета међународне организације, према овој теорији, јесте воља држава оснивача изражена у одговарајућем правном акту – оснивачком уговору међународне организације. Пошто оснивачки уговор утврђује овлашћења међународне организације и њиме одређује надлежности за деловање на међународном плану чија је претпоставка постојање субјективитета у међународном праву. Као такав, субјективитет међународних организација је изведеног (деривативног) карактера. Ова теорија сматра да је његово постојање сасвим подређено вољи држава чланица међународне организације у питању. За разлику од ове теорије која као основ међународноправног субјективитета узима делегацију конкретних надлежности на међународну организацију, теорија имплицитних овлашћења иде корак даље јер сматра да се међународноправни субјективитет међународне организације заснива, не само на изричито датим овлашћењима, већ и на циљевима постојања једне међународне организације које она треба да оствари. Дакле, поред надлежности које су *explicite* садржане у конститутивном уговору, правни оквир који детерминише постојање о обим међународноправног субјективитета се надопуњује и дефинисаним циљевима међународне организације у питању. Према овој теорији, дефинисани циљеви међународне организације генеришу њена имплицитна овлашћењима, односно овлашћења која произилазе из задатака поверених једној организацији, као и потребе и сврсисходности да буду реализована. Такође, према овом учењу није неопходно да оснивачки уговор изричито предвиди постојање међународноправног субјективитета дате међународне организације. За разлику од теорије делегираних овлашћења, која захтева постојање експлицитно наведених овлашћења као основа постојања међународноправног субјективитета, теорија имплицитних овлашћења се не ограничава на дословно тумачење изричито поверених надлежности. Теорија имплицитних овлашћења следи динамику развоја односа у којима делује одређена међународна организација и потребе повиновања разлозима практичне природе. Ова теорија дакле, у први план ставља разлоге ефективности међународне организације у питању

посматране у склопу додељених задатака, а у контексту динамичних међународних односа. Оно што је заједничко за ове две теорије, без обзира што је прва рестриктивнија, а друга екстензивнија, јесте то да усвајају став да је обим међународноправног субјективитета једне међународне организације одређен у границама овлашћења утврђених оснивачким међународним уговором. Теорија делегираних овлашћења је на становишту само изричито утврђених овлашћења међународне организације, док је теорија имплицитних овлашћења поред ових прихватила и имплицитна овлашћења као правно релевантна за одређивање међународноправног субјективитета. Полазиште ових двеју теорија се налази у израженој вољи држава оснивача те се могу назвати теоријама воље. За разлику од њих, теорија инхерентних овлашћења као основ постојања међународноправног субјективитета неке организације сматра међународно обичајно право. Према овом учењу, свака међународна организација, која задовољава опште критерије међународног права, самим чином свог постојања стиче међународноправни субјективитет без обзира на оснивачки уговор. Границе радњи које међународна организација предузима у контексту свог међународноправног субјективитета једино су одређене изричитим забранама конститутивног уговора. Према овој теорији, међународноправни субјективитет међународних организација је њихово природно својство које се подразумева. Ако одредбе оснивачког уговора на било који начин третирају питање међународноправног субјективитета, њихова улога је само у правцу потврђивања нечега што већ постоји. У оквиру ове теорије сусрећу се и екстремна схватања према којима су међународне организације у погледу свог међународноправног субјективитета и слободе спољног деловање једнаке државама. С обзиром на изостављање воље држава оснивача као категорије која одређује постојање међународноправног субјективитета, теорија инхерентних овлашћења се може окарактерисати као објективна теорија.¹³¹

Дакле, након кратког приказа ових трију теорија, може се закључити да се суштина проблема огледа у томе да ли је основ за постојање међународноправног субјективитета међународних организације воља држава чланица или правила

¹³¹ Malcolm N. Shaw, *Op. cit.*, pp. 1186-1198; Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, pp. 658-662; Dražen Petrović, *Op. cit.*, pp. 91-99; Obrad Račić, Vojin Dimitrijević, *Op. cit.*, str. 29-30; C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, *Op. cit.*, p. 79.

општег међународног права. У том смислу је могуће уочити постојање двају приступа овом питању: субјективног и објективног. Субјективни приступ инсистира на немогућности повлачења аналогije између субјективитета у унутрашњем и међународном праву. У унутрашњем праву је стицање правног субјективитета одређено нормама тог права. По аналогiji, то би се могло очекивати и од обичајног међународног права које би требало да сваком ентитету који има општа обележја међународне организације признаје и међународноправни субјективитет. Међутим, овде ситуација није тако једноставна јер не треба пренебрегнути и субјективни елемент који чине државе чланице у својству оснивача међународне организације, односно страна уговорница конститутивног акта организације. Оне су слободне да у оснивачки уговор уграде одредбу којом искључују постојање међународноправног субјективитета међународне организације.¹³²

У оквиру објективног приступа поједини аутори, као што је Ramo-Montaldo, релативизују значај међународноправног субјективитета кроз афирмисање тзв. формалног приступа овом питању. Наиме, овај писац сматра да је концепт правног субјективитета испразна форма јер његове последице нису једнаке за све субјекте права. С друге стране, постоје и она схватања која субјективитет посматрају са материјалног становишта, односно кроз призму овлаштења која из њега проистичу. Brölman, уз дистанцирање од ових учења прихвата ставове Удружења за међународно право по коме је потребно комбиновано сагледати додељивање субјективитета у међународном праву са дејством које поседовање субјективитета производи у међународном праву. На овај начин би својство међународне организације требало да подразумева и поседовање међународноправног субјективитета, а овај субјективитет се заснива на правима и обавезама које су додељене међународној организацији у питању путем оснивачког уговора. Другим речима, објективни приступ питању

¹³² Ово би се могло илустровати са неколико примера из праксе. Организација за безбедност и сардању у Европи не представља класичну међународну организацију и пример је ситуације када су државе чланице вољно избегле формирање организације и стварање предуслова за поседовање међународноправног субјективитета. Надаље, Совјетски савез је упорно негирао некадашњим Европским заједницама поседовање правног субјективитета иако је то било предвиђено њиховим оснивачким актима. На овај начин је совјетска пракса стајала на становишту да је воља не само држава чланица већ и трећих држава у контексту сарадње опредељујућа по питању да ли ће се некој организацији признати међународноправни субјективитет. Види шире код: Catherine Brölman, *The Institutional Veil in Public International Law*, *Op. cit.*, pp. 83 - 86.

међународноправног субјективитета међународних организација, који је полазна основа при одговарању на питање да ли је неки ентитет субјекат међународног права, треба да узме у обзир и функционална ограничења по питању остваривања овог субјективитета у пракси. Ова функционална ограничења су одређена институционалним оквиром међународне организације и њеним надлежностима, односно повереним задацима. Постојање ових ограничења је својствено међународним организацијама због тога што су оне ентитети засновани на функцијама, а не на територијалном принципу као што је случај са државама. Дакле, уколико се правни субјективитет међународних организација у међународном праву посматра кроз призму функционалних ограничења могуће је превазићи материјални и формални приступ који, ипак, овај феномен посматрају једнострано.¹³³

Иако се чини, *prima facie*, да се ова два приступа – субјективни и објективни – суштински разликују, професор Крећа сматра да:

„Суштинска разлика између ова два приступа у ствари и не постоји. Ако је воља држава – оснивача одлучујућа за сам настанак међународне организације, онда очигледно она не може бити ирелевантна и кад је реч о субјективитету међународне организације. Тачка у којој се наведена два приступа разилазе је садржана у питању да ли ћутање конститутивног акта организације о њеном субјективитету може бити препрека његовој афирмацији. Очигледно да би овакво тумачење било претерано јер ако конкретна организација поседује неопходне атрибуте може се сматрати да њен субјективитет произилази из укупности правила уставног акта који утврђује њене функције, права и одговорности. Но, како је воља држава – оснивача у конкретној ствари одлучујућа, могуће је да вољом држава организација, која иначе поседује релевантне атрибуте, буде лишена субјективитета изричитом вољом држава.“¹³⁴

У сличном маниру и Klabbers прокламује компромисно решење у теорији презумптивног субјективитета која прихвата објективну теорију на тај начин што одређује да се претпоставља да сви ентитети који задовољавају критерије да се сматрају организацијама поседују међународноправни субјективитет, али уз могућност да државе чланице својом вољом, чиме се чини концесија субјективној теорији, изричито одреде да ова претпоставка не важи.¹³⁵

У претходним редовима смо показали постојање теоретског размимоилажења у погледу међународноправног субјективитета међународних организација и суштинског питања које се на њега односи, а то је основа за

¹³³ Catherine Brölman, *The Institutional Veil in Public International Law*, *Op. cit.*, pp. 79 - 82.

¹³⁴ Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, *Op. cit.*, стр. 123.

¹³⁵ Catherine Brölman, *The Institutional Veil in Public International Law*, *Op. cit.*, p. 87.

његово постојање. Темељна разлика се тиче моћи држава чланица да утичу на субјективитет међународних организација, односно поставља се питање његове евентуалне објективизације. Ипак, без обзира на ова теоретска размимоилажења, јасно је да ће пракса и интереси који преовладавају у појединој ситуацији, а који не морају бити искључиво вођени правним разлозима, бити одлучујући у смислу тога да ли се неки ентитет који је настао у форми међународне организације може сматрати субјектом међународног права.

2.2. Специфичности међународноправног субјективитета међународних организација

Након што смо у претходном одељку показали еволуцију међународноправног субјективитета у међународној пракси и појаснили основне теоретске поставке о овом феномену, у наредним редовима ћемо размотрити неколико питања која ће нам помоћи да сагледамо оно што је специфично за међународне организације као субјекте међународног права. Наиме, настојаћемо да покажемо у чему се субјективитет међународних организације може посматрати као посебан у односу на општу категорију међународноправног субјективитета. Ради остваривања овог циља, на првом месту ћемо указати на покушај да се објективизирају услови за постојање међународноправног субјективитета међународних организација, затим ћемо обрадити елементе, односно права и обавезе, које нека међународна организација има захваљујући свом статусу субјекта међународног права.

2.2.1. Објективни услови за постојање међународноправног субјективитета међународних организација

Иако је у теорији присутна подела на објективни и субјективни приступ питању међународноправног субјективитета, ипак је потребно употпунити нашу анализу указивањем и појашњавањем теоретских покушаја, заснованих на преовладавајућој међународној пракси, да се идентификују одређени критерији на основу којих би се могао објективизирати међународноправни субјективитет међународних организација. Другим речима, ради се о настојањима појединих аутора да утврде сет услова које је потребно да нека међународна организација задовољи да би се могла неоспорно сматрати и третирати у међународним правним односима као субјект међународног права. По питању утврђивања да ли

нека организација има међународноправни субјективитет, аутори су сагласни о томе да би најпожељнија солуција дилеме о постојању међународноправног субјективитета међународних организација било његово уређење на експлицитан начин у оснивачким актима организације. Ипак, оно што се у теорији сматра оптималним није редовна појава у пракси међународног организовања.¹³⁶

У литератури се може уочити тенденција да се објективни услови за постојање међународноправног субјективитета сумирају на следећи начин:

- „ 1. Да се ради о удружењу држава или међународних организација или обоје и да ово удружење има законит циљ и један или више органа који не подлежу власти неке друге организоване заједнице осим учесника у тим органима који заједнички одлучују;
2. да постоји разлика између организације и њених чланова у погледу права, обавеза, овлашћења и одговорности на међународном плану који се разликује од унутрашњег или транснационалног плана, под условом да је јасно да је постојала намера да организација има таква права, обавезе, овлашћења и одговорности.“¹³⁷

Осим ових формалних услова, потребно је да ентитет који претендује на својство субјекта међународног права буде фактички способан да поседује одређена права и обавезе међународноправне природе, као и то да је међународна заједница изричито или имплицитно путем постојећих инструмената међународног права овом ентитету доделила одговарајућа права и обавезе.¹³⁸

Ако би се ови критерији узели као основ за испитивање да ли нека међународна организација има субјективитет у међународном праву, лако би се могло закључити да тај услов испуњавају све универзалне организације отвореног типа јер, имајући у виду њихову институционалну структуру и поверене циљеве, као и начела на којима делују, могло би се закључити да је постојала намера да им се додели овај субјективитет јер без њега ове организације не би могле несметано да обављају своје циљеве оснивања. С друге стране, анализом оснивачких аката универзалних међународних организација, није уочена ни једна којој је експлицитно признат субјективитет у међународном праву. Да би се овакав један ентитет квалификовао за субјекта међународног права, потребно је да исти има довољно јасан и видљив идентитет и да је, као такав, препознатљив на

¹³⁶ C.F. Amerasinghe, 'International Legal Personality Revisited,' *Op. cit.*, p. 241; Malcolm N. Shaw, *Op. cit.*, pp. 1187-1188.

¹³⁷ C.F. Amerasinghe, 'International Legal Personality Revisited,' *Op. cit.*, p. 247. Слично се наводи и код: Ramses A. Wessel, 'The International Legal Status of the European Union,' *Op. cit.*, p. 113.

¹³⁸ Fergus Green, *Op. cit.*, p. 71.

међународном плану, односно у међународним односима.¹³⁹ Супротно овоме, вредило би се запитати да ли је за ефективно постојање међународноправног субјективитета међународне организације довољно да јој је исти изричито додељен одредбом оснивачког уговора без обзира на то да ли испуњава напред дефинисане критерије. Литература је у овом погледу на становишту да изричита одредба неће имати великог значаја уколико не постоје органи организације који независно функционишу и да додељивање субјективитета представља изговор за државе чланице да би оне избегле евентуалну одговорност и обавезе.¹⁴⁰ Институције које би биле потпуно подређене државама чланицама као колективитету без потребне дозе правне независности би представљале правну љуштуру без конкретне садржине. У том смислу би било тешко констатовати да права и обавезе које прибави односно преузме нека организација могу бити одвојено посматране од држава чланица. Стога се може закључити да у покушају квалификовања неког ентитета као правног субјекта треба заузети шири приступ који би узео у обзир и стање релевантних правних аката, али и стварно деловање тог ентитета на међународном плану.

У погледу одређивања постојања међународноправног субјективитета једне међународне организације, различита је правна ситуација у смислу признавања овог субјективитета од стране држава чланица и од стране трећих држава и других међународних организација. Наиме, државе чланице оснивачким уговором, било експлицитно или имплицитно, утврђују постојање правног субјективитета међународне организације у међународном праву. Признавање овог субјективитета постаје и једна од чланских обавеза уговорница оснивачког уговора. С друге стране, ситуација није тако једноставна у погледу трећих држава и међународних организација. Оснивачки уговор за њих представља *res inter alios acta* и као такав није обавезујући. Ипак, уколико би оне негирале постојање међународноправног субјективитета једној организацији, онда би се истој онемогућило деловање, а тиме би се и ограничила слобода држава чланица да се организују на међународном плану и посредством ове организације остварују заједничке интересе. Потреба сарадње на међународном плану ипак делује у правцу да подстиче треће државе да сарађују са међународним организацијама у

¹³⁹ C.F. Amerasinghe, 'International Legal Personality Revisited,' *Op. cit.*, p. 248.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 248.

оним случајевима када за то имају потребу, те да им зависно од облика сарадње признају и међународноправни субјективитет. Ово признање не мора бити експлицитно и оно је најчешће имплицитног карактера. Правна аргументација у прилог признања међународноправног субјективитета међународних организација лежи у чињеници да су државе чланице формирањем међународне организације истој повериле обављање одређених задатака путем оснивачког акта те да су на тај начин ограничили своје право да делују у датој области. Овакве околности ће подстаћи треће државе и међународне организације да сарађују са организацијом у питању. На тај начин јој и признају правни субјективитет у међународном праву.¹⁴¹

Другим речима, ако би се узело за дато да однос државе чланице према међународној организацији зависи од одредаба оснивачког уговора, тј. да признавање међународноправног субјективитета буде решено на начин који оснивачки уговор експлицитно прописује или на начин који је имплицитне природе, још није сасвим једноставно решити питање признавања међународноправног субјективитета од стране државе која није чланица међународне организације у питању и која нема права и обавезе по основу оснивачког уговора. Ипак, чини се да је пракса била *in favorem* признавања међународноправног субјективитета организације од стране нечланица. Најчешће навођен пример у том смислу је одлука америчког суда у случају *International Tin Council v. Amalgamet Inc.* у којем је суд у Њу Јорку признао међународноправни субјективитет тужиоца - Међународног савета за калај иако САД нису биле држава чланица ове организације.¹⁴²

Да би се ово питање превазишло, у теорији су се предлагали различити модалитети институционализовања питања признања међународних организација за субјекте међународног права. Тако су поједини писци излазили са предлозима да се уведе институт и пракса признавања међународних организација аналогно признању држава те да се на тај начин обезбеди да им државе које нису чланице признају потребан правни капацитет и субјективитет. Сугестије за увођење праксе признања међународних организацију су поред овог чистог облика добијали и одређене варијације. Тако је било оних аутора који су признавања ослобађали

¹⁴¹ Dražen Petrović, *Op. cit.*, pp. 98-99.

¹⁴² C.F. Amerasinghe, 'International Legal Personality Revisited,' *Op. cit.*, p. 257.

Организацију уједињених нација, затим и оних који су признање захтевали само у погледу неуниверзалних организација, док би субјективитет универзалних организација био признат по аутоматизму због саме њихове природе и обима чланства. Ипак, пракса Међународног суда правде није инсистирала на признању нити на универзалности одређене организације као доказа или критерија за признање њеног објективног субјективитета. Према томе, јасним се чини да Суд не сматра да би признање требало да има конститутивно дејство у погледу субјективитета неке организације. С друге стране, конститутивно дејство признању држава такође је веома дискутабилно у савременој теорији међународног права.¹⁴³

Дакле, реалност међународне праксе иде на руку признању међународноправног субјективитета међународне организације. Ова констатација нас враћа на образложење Међународног суда правде из *Reparation case* у којем је истакнуто да се треба водити разлозима међународне сарадње и динамички посматрати карактер међународних организација и целокупност међународних односа. Ипак, не треба пренебрегнути ни одговарајући степен политичке моћи и економског значаја сваке међународне организације који је квалификују као прихватљивог партнера. Ове фактичке околности избијају у први план, а признање субјективитета је акцесорног значаја. Другим речима, интереси за успостављање сарадње са неком међунаордном организацијом ће детерминистати њено оопредељење да исту сматра субјектом међунаордног права.

2.2.2. Елементи међународноправног субјективитета међународних организација

Једно од питања које се везује за међународноправни субјективитет међународних организација, с обзиром на његову деривативну и функционалну природу, јесте питање права и обавеза које га чине. У теорији се сасвим оправдано поставило питање обима и врсте права и обавеза међународних организација које ове остварују у међународном праву као његови субјекти. Одговор на ово питање је дат на различите начине у литератури па је могуће уочити неколико група мишљења. Прву групу чине они писци по којима међународноправни субјективитет међународних организација овима додељује

¹⁴³ *Ibid.*, p. 259.

исти обим права и обавеза као и државама. Ипак, извесна ограничења постоје и она се огледају у изричитим забранама које предвиђају оснивачки уговори, као и у ограничењима која су стварне природе. Друга група аутора усваја становишта по коме међународноправни субјективитет представља основ за инхерентна права, али се могу вршити само она која су изричито или имплицитно предвиђена оснивачким уговором. За разлику од ових двеју група, трећи правац учења сматра да без обзира на међународноправни субјективитет, међународне организације имају експлицитна овлашћења, али поред њих могу им се признати и она овлашћења која су имплицитне природе одређена оснивачким уговором.¹⁴⁴

Ипак, постоји и минимум јединственог приступа овој проблематици. Теорија је углавном на становишту да је за постојање међународноправног субјективитета међународне организације потребно да поседује три елементарна права - закључивање међународних уговора, право посланства и право вођења спорова према општем међународном праву. Ова права се са своје стране реализују на основу додељених експлицитних и имплицитних надлежности. При томе, не може се говорити о јединствености међународноправног субјективитета међународног права с обзиром на обим права и обавеза које из њега произилазе. Ова права и обавезе се конкретно одређују у односу на сваку међународну организацију у питању. Ипак, заједнички именилац за ову категорију проналазимо у јединственој дефиницији унутар које се остварује конкретни правни субјективитет. Специфичност међународноправног субјективитета међународних организација, за разлику од међународноправног субјективитета држава, заснива се на принципу специјалитета и одређен је обимом функција које су међународној организацији додељене.¹⁴⁵ С друге стране, све државе, бар формалноправно, имају једнак правни статус и субјективитет у међународном прау без обзира на њихову стварну политичку, економску и војну моћ. Управо у томе лежи есенцијална разлика између држава и међународних организација као субјеката међународног правног поретка.

Стога пракса међународних организација представља оквир унутар којег се може пронаћи одговор на питање да ли међународна организација има правни

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 250.

¹⁴⁵ Giovanni Distefano, *Op. cit.*, pp. 126 – 127; Catherine Brölmann, 'The International Court of Justice and International Organisations,' *Op. cit.*, p. 182.

субјективитет у међународном јавном праву различит од субјективитета њених држава чланица, као и то који су конкретни оквири њеног међународноправног субјективитета. Такође, осим одредаба оснивачких уговора, пракса може показати којим елементима међународноправног субјективитета одређена организација објективно располаже. У суштини, будући да се субјективитет међународних организација у међународном јавном праву креће у оквиру надлежности које поседује међународна организација, да би се утврдио обим њеног међународноправног субјективитета, потребно је применити на међународну организацију тзв. функционалистички тест који ће показати на који начин се употребљавају овлашћења којима ова располаже, а с обзиром на деловање међународне организације које је подређено повереним задацима и функцијама усаглашеним од стране држава чланица.¹⁴⁶

Да би се теоретска становишта, на чију смо различитост указали, релативизовала, потребно је осврнути се на практичну страну овог питања. У том смислу ценимо корисним анализирање начина на који је Међународни суд правде посматрао ову проблематику. У *Reparation case*, Суд је установио да Уједињене нације имају способност да као субјект међународног права користе правна средства да би заштитили своја права, што је у конкретном случају значило подношење међународног захтева за накнаду штете против неке државе, било чланице или нечланице организације.¹⁴⁷ У саветодавном мишљењу у предмету *Effect of Awards of Compensation Made by the UN Administrative Tribunal* Међународни суд правде је установио да Организација Уједињених нација поседује овлашћења да формира административни трибунал надлежан за решавање спорова између организације и њених службеника. Основна мисија овог трибунала је да обезбеди највећи степен ефикасности и компетентности особља организације.¹⁴⁸

Надаље, у саветодавном мишљењу *Expenses Case* Међународни суд правде је постојање овлашћења за доношење одлуке о трошковима извођења активности Уједињених нација условио подударношћу предметних активности са сврхом

¹⁴⁶ Dominic McGoldrick, 'Op. cit.', pp. 186-187.

¹⁴⁷ *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, Advisory Opinion, ICJ Reports, 1949, pp. 179-185.

¹⁴⁸ *Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal*, Advisory Opinion of July 13th, 1954, ICJ Reports, p. 57.

саме организације. Након што је утврђено да трошкови служе за испуњавање сврхе, они су окарактерисани као законити.¹⁴⁹ Дакле, може се закључити да према схватању Суда увек постоји надлежност за предузимање конкретних деловања уколико ово деловање представља начин задовољавања сврхе постојања организације. Другим речима, границе надлежности организације су одређене повереном сврхом.

Међународни суд правде је у саветодавном мишљењу донесеном у предмету *Interpretation of the Agreement between the WHO and Egypt* установио:

„међународне организације су субјекти међународног права и, као такве, носиоци су свих обавеза којима су подвргнуте према општим правилима међународног права, према њиховим уставима или према међународним уговорима чије су стране.“¹⁵⁰

Према горе наведеном, види се да овлашћења која поседују међународне организације као субјекти међународног права могу бити релативно широка. Конкретни обим овлашћења за деловање у међународном праву је могуће утврдити само анализом конститутивног уговора неке међународне организације. Додатно овоме, треба се фокусирати и на праксу међународне организације која може послужити као веродостојан индикатор начина остваривања међународноправног субјективитета.

2.2.3. Карактеристике међународноправног субјективитета међународних организација

Посебности међународноправног субјективитета међународних организација могу се посматрати и кроз призму карактеристика овог субјективитета. Реч је о његовој функционалној природи која је директна последица принципа специјалитета надлежности међународних организација. Друга битна карактеристика је деривативни карактер међународноправног субјективитета организација.

А) Принцип специјалитета – функционални карактер међународноправног субјективитета међународних организација

¹⁴⁹ *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, Advisory Opinion of 20 July 1962, ICJ Reports 1962, p. 154.

¹⁵⁰ *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, Advisory Opinion, ICJ Reports, 1980, p. 73.

У претходним разматрањима смо показали да је међународноправни субјективитет међународне организације ограничен у погледу права и обавеза које може имати међународна организација и да је детерминисан циљевима и задацима који су поверени међународној организацији у питању. Стога, за разлику од држава чији је субјективитет правно неограничен, осим обавезе држава да поштују норме когентне природе и да се суздрже од деловања забрањених међународним правом, међународноправни субјективитет међународних организација је одређен циљевима и задацима, односно надлежностима које су додељене међународној организацији. Обим конкретних овлашћења којима међународна организација располаже нису дефинисане општим међународним правом већ зависе од одредаба конститутивних уговора које закључују државе чанице.¹⁵¹ Због овога се за међународноправни субјективитет међународних организација каже да је функционалне природе. Тако и група француских аутора истиче да: „*попут сваког правног лица, међународна организација поседује минималну меру субјективитета: то језгро субјективитета се може оквалификовати као функционалност у случају међународних организација.*“¹⁵² Ово својство међународноправног субјективитета међународних организација проистиче из принципа специјалитета њихових надлежности. Тај принцип значи да је деловање међународних организација је дефинисано функцијама које су им додељене, те свака међународна организација носи своје специфичности које су предодређене овим функцијама.¹⁵³ Овај принцип своје утемељење налази у саветодавном мишљењу у предмету *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict* у коме Међународни суд правде констатује да су:

„међународне организације субјекти међународног права који, за разлику од држава, не располажу општом надлежношћу. Међународне организације поступају у складу са принципом специјалитета, што значи да им државе које су их створиле поверавају овлашћења ограничена функцијом заједничких интереса чије су им промовисање доделиле.“¹⁵⁴

¹⁵¹ *Encyclopedia of Public International Law*, *Op. cit.*, p. 1304.

¹⁵² Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 659.

¹⁵³ Mario Prost, Paul Kingsley Clark, *Op. cit.*, p. 355.

¹⁵⁴ *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1996, p. 78. Ипак, поједини аутори су на становишту да ово консултативно мишљење садржи ригорознији приступ обиму међународноправног субјективитета међународних организација, као и указивање на разлике између организација којима је додељена општа надлежност, као што су

Према томе, осим тога што је међународна судска пракса то потврдила, и велики број теоретичара прихвата схватање по коме је субјективитет међународних организација одређен и ограничен функцијама и циљевима који су им поверени оснивачким актима те се може говорити о функционалном субјективитету. Овакво образложење Међународног суда правде засновано је на природи међународних организација као деривативних субјеката међународног права који једино поседују додељене надлежности, за разлику од држава које имају генералну надлежност будући да су оригинерни и суверени субјекти.¹⁵⁵

Наиме, за разлику од држава за које се може рећи да су као оригинерни субјекти међународног права, на одређени начин, сами сврха свог постојања на садашњем степену развоја друштених и политичких односа, то није могуће устврдити у погледу међународних организација. Међународне организације свој *raison d'être* проналазе у одређеној сврси којој служе, а ова сврха за разлику од уопштене и уједначене мисије сваке поједине државе, практично се разликује од једне до друге међународне организације. Функционална природа међународних организација која се у контексту њиховог субјективитета изражава кроз принцип специјалитета, одређује и обим надлежности које се додељују међународној организацији. Ове функције и циљеви могу бити изричито одређени конститутивним актом, а такође они могу бити и имплицитне природе. Коначно, ове одреднице субјективитета међународних организација могу бити и развијене кроз праксу саме организације.¹⁵⁶

Функционални карактер међународноправног субјективитета једне међународне организације повезан је, дакле, директно са надлежностима које су државе чланице повериле међународној организацији. Другим речима, функционална природа субјективитета међународне организације у међународном јавном праву је одраз институционалног (уставног) принципа додељених надлежности који је базични принцип организовања односа и овлаштења једне међународне организације како у поступању према државама чланицама, тако и у

Уједињене нације, и оних које су надлежне за одређено уже подручје. Види шире: Dražen Petrović, *Op. cit.*, p. 97.

¹⁵⁵ Giovanni Distefano, *Op. cit.*, p. 109.

¹⁵⁶ Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, pp. 24 – 25; Malcolm N. Shaw, *Op. cit.*, p. 1195; Catherine Brölmann, *The Institutional Veil in Public International Law*, *Op. cit.*, pp. 25 -26.

сфери међународноправних односа. Такав је случај и са Европском унијом. Ову организацију можда више него остале међународне организације карактерише постојање развог вида тензија у односима између њених институција и држава чланица, са једне стране, као и тензија и спорова између појединих њених институција, са друге стране, а све са циљем одређивања конкретног нормативног оквира унутар којег се остварује међународноправно деловање Уније.¹⁵⁷

Б) Деривативни карактер међународноправног субјективитета међународних организација

Приликом одређивања појма међународне организације показали смо да она у суштини представља удружење држава. Дакле, јасно је да она нема свој самосталан настанак у међународној правној сфери, већ је продукт деловања држава које приликом стварања међународне организације користе свој међународноправни субјективитет и, у правилу, закључују конститутивни уговор којим стварају нови ентитет. Из овога се види да државе, као оригинерни субјекти међународног права, користе своју правно релевантну вољу и на међународном плану стварају један други ентитет који је деривативног карактера. С обзиром на деривативну природу међународне организације, и њихов међународноправни субјективитет је деривативног карактера јер је настао вољом држава чланица.¹⁵⁸

Будући да међународне организације, као субјекти међународног јавног права, имају формалну правну независност у свом деловању у оквиру међународног правног поретка, оне могу остваривати и одређену политичку улогу у међународним односима. Наиме, правна независност им омогућава да користећи свој институционални систем, усвајају одређене одлуке политичке природе које могу да манифестују на међународном плану и на тај начин остварују активну улогу у међународним односима. Међутим, за остваривање политичке улоге у међународним односима, није довољно постојање правног субјективитета у међународном јавном праву. Политички значај је израз одређеног фактичког стања које се изражава у количини политичке моћи коју одређени ентитет поседује.¹⁵⁹ У том смислу, политичка моћ неке међународне организације ће бити

¹⁵⁷ Panos Koutrakos, *EU International Relations Law*, *Op. cit.*, p. 8.

¹⁵⁸ Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, pp. 41-42; Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, *Op. cit.*, стр. 118-119.

¹⁵⁹ Види шире: Војин Димитријевић, Радослав Стојановић, *Op. cit.*, стр. 89.

детерминисана њеном деривативном природом јер делују на начин који су одредиле државе чланице, а с друге стране, обим ове политичке моћи је одређен њиховом функционалном природом, односно утврђеним циљевима постојања и додељеним надлежностима.

2.3. Правни субјективитет међународних организација у унутрашњем праву

Да би била употпуњена слика о међународноправном субјективитету међународних организација, коју смо покушали да представимо у горњим редовима, сматрамо потребним да учинимо један компаративни, иако не детаљан, осврт на правни субјективитет међународних организација у унутрашњем праву. Ово чинимо због тога јер се потпуна слика правног положаја међународне организације се може схватити тек након што се уочи и њен положај у унутрашњем правном систему држава. На тај начин се употпуњује анализа двеју страна правне личности коју имају међународне организације, оне у међународном и оне у унутрашњем правном систему.

Питање правног субјективитета правног лица у унутрашњем праву повезано је са питањем да ли то лице, и у којој мери, има способност да улази у правне односе, да стиче и располаже имовином, те да буде страна у поступку пред судом или неким другим органом. У истом маниру ово важи и за међународне организације, које у складу са нормама унутрашњег права држава на чијој територији делују, настоје да остваре циљеве свог постојања.¹⁶⁰ Када је реч о признавању правног субјективитета међународних организација у унутрашњем праву одређене државе, професор Крећа указује да ово зависи од система односа унутрашњег и међународног права које прихвата дата држава, као и од тога да ли је држава у питања чланица међународне организације. Према томе не постоји јединствени модалитет према којем међународна организација постаје правни субјект у унутрашњем праву једне државе. Уколико се ради о држави чланици која усваја монистички систем, субјективитет међународне организације је признат на основу оснивачког уговора те организације, док у случају да држава прихвата дуалистички систем, субјективитет међународне организације се заснива

¹⁶⁰ Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 659.

на одговарајућем правном акту те државе. С друге стране, правни субјективитет међународној организацији у држави која није чланица може бити признат директно (путем уговора између организације и државе, односно на основу правног акта државе) и индиректно (на основу норми међународног приватног права које омогућавају националним органима да признају правни статус ентитетима основаним актима страног права).¹⁶¹

Правни субјективитет међународне организације у унутрашњем праву неке државе зависи у првом реду од прописа и норми тог правног система. Ипак, не треба занемарити ни ситуацију када међународно право, односно оснивачки уговор неке организације, обавезује државе чланице да тој организацији признају субјективитет у својим унутрашњим правним системима. Са номотехничког аспекта, анализирањем оснивачких уговора може се закључити да они садрже различита решења са циљем гарантовања субјективитета у унутрашњем праву. Ради се, наиме, о међународној обавези државе уговорнице да својим прописима омогући да нека организација има субјективитет у њеном унутрашњем правном систему, а конкретан начин на који ће се то остварити може да варира од државе до државе.¹⁶² На исти начин као што је то случај са међународноправним субјективитетом међународних организација, и њихов правни субјективитет у унутрашњем праву је одређен принципом субјективитета. Другим речима, функција и циљеви међународне организације одређују обим права и обавеза које се њој могу признати као правном субјекту. Дакле, овај правни субјективитет у унутрашњем праву треба да им омогући несметано обављање поверених задатака те у том обиму они наступају са одговарајућом пословном способношћу. Као елементи субјективитета који се најчешће признају су уговорна способност ради закључивања оних правних послова који су неопходни за стварање услова за обављање функција организације. То су, пре свега, право склапања купопродајних уговора, уговора о закупу, уговора о пружању различитих услуга и сл. који су потребни за стварање материјалне и техничке основа текућег пословања. Осим тога, међународне организација имају и право покретања судских и других правних поступака ради заштите својих права сходно националним прописима.

¹⁶¹ Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, *Op. cit.*, стр. 125.

¹⁶² C.F. Amerasinghe, 'International Legal Personality Revisited,' *Op. cit.*, p. 241; Shabtai Rosenne, *Op. cit.*, p. 254; Malcolm N. Shaw, *Op. cit.*, pp. 1189-1190.

Као заступник међународне организације, одговарајућим актима се одређује неки од високих функционера. Пракса показује да је то најчешће функционер који руководи административним телом међународне организације.¹⁶³

Конститутивни акти међународних организација закључени након Другог светског рата, по правилу, садрже одредбе којима се утврђује правни субјективитет међународне организације у унутрашњем праву држава чланица. Ова одредба означава обавезу држава чланица, као уговорница оснивачког уговора, да међународној организацији признају правни субјективитет у свом унутрашњем правном систему. Поред оснивачког акта, присутна је и пракса да се усвајају посебни међународни уговори којима се уређују питања привилегија и имунитета које ужива једна међународна организација. Значајан правни инструмент у овом погледу су и тзв. уговори о седишту које међународна организација закључује са државом домаћином, тј. државом на чијој територији су смештене институције међународне организације. Специфичност ове врсте уговора се појављује посебно у случају уколико држава домаћин није чланица међународне организације јер у таквој ситуацији једино путем уговора о седишту се обезбеђују неопходни правни услови да се овом ентиту призна правни субјективитет у праву државе домаћина.¹⁶⁴ Такође, поједине државе у својим прописима поближе третирају матерују правног субјективитета међународних организација.¹⁶⁵

Тако је члан 104. Повеље Уједињених нација¹⁶⁶ утврдио да: „Организација ужива, на територији сваке од својих чланица, правну способност која јој је потребна за обављање њених функција и постизање њених циљева.“ У овом маниру, и члан 335. Уговора о функционисању Европске уније (у даљем тексту: УФЕУ) предвиђа:

¹⁶³ Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, p. 31.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 30; Malcolm N. Shaw, *Op. cit.*, pp. 1190-1192. У овом контексту је занимљива пракса судова у Великој Британији према међународним организацијама чија чланица није ова држава. Наиме, британски судови признају правни субјективитет оним страним ентитетима којима је правни субјективитет додељен на основу права државе коју признаје Велика Британија. Када је реч о међународним организацијама, трагом оваквог става, нека међународна организација ће бити призната као субјект права ако јој то својство признају право једне или више држава чланица, односно право државе седишта, ако та држава није чланица организације. Види шире: Ian Brownlie, *Op. cit.*, p. 693.

¹⁶⁵ Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 660.

¹⁶⁶ Повеља Уједињених нација, у: *Међународно јавно право – збирка докумената*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005, стр. 60,

„У свакој држави чланици, Унија ужива најширу правну способност која је додељена правним лицима према њиховим законима; она може, нарочито, стицати или располагати покретном и непокретном имовином и може бити страна у правним поступцима. У ту сврху, Унију заступа Комисија. Поред тога, Унију заступа свака од институција, на основу њихове административне аутономије, у питањима која се односе на њихове делатности.“¹⁶⁷

Основна питања која се постављају у вези са правним субјективитетом међународних организација у унутрашњем праву су питање правног заступника, затим меродавног права које се примењује на закључене правне послове и коначно питање решавања евентуалних спорова. У погледу заступника Европске уније, члан 335. УФЕУ јасно одређује да је то Европска комисија, али такође појашњава да то могу да буду и друге институције у оквиру својих овлашћења и с обзиром на њихову административну аутономију. Под овим институцијама треба подразумевати оне наведене у члану 13, став 1. УЕУ (Европски парламент, Европски савет, Савет Европске уније, Суд правде Европске уније, Европска централна банка и Ревизорски суд).

Са правне тачке, комплекснијим се чини питање меродавног права које се примењује на правне послове, а пре свега уговор, које закључи међународна организација. Овде, надаље треба разликовати ситуацију када међународна организација поступа као приватни субјекат. У тим околностима, на правни посао у питању се примењује *ius loci*. Ситуација је, пак, другачија ако се склапају уговори који су повезани са циљевима међународне организације, као што су уговори о ангажовању службеника, набавци посебне опреме, ангажовању експерата и сл. Аутори су на становишту да се у оваквим случајевима у пракси примењују норме међународног права или институционалног права међународне организације.¹⁶⁸ Питање меродавног права се поставља у ситуацији када се појави неки спор између међународне организације и неког субјекта приватног права. У оваквом развоју догађаја, зависно од фактичких околности, утврдило би се меродавно право које ће се примењивати што ће пре свега зависити од инстанце пред којом се то питање евентуално буде решавало.¹⁶⁹ Решавање спорова који би настали из правних послова које закључе међународне организације је

¹⁶⁷ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Version consolidée, Journal officiel de l'Union européenne, C 83/47, FR, 30.03.2010.

¹⁶⁸ Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 660; Malcolm N. Shaw, *Op. cit.*, pp. 1198-1199.

¹⁶⁹ Ian Brownlie, *Op. cit.*, p. 690.

специфично због чињенице да оне уживају имунитете пред судовима појединих држава. Да би се ово превазишло у посебним уговорима се могу предвидети посебни поступци и механизми решавања спорова, а то се најчешће врши путем арбитраже.¹⁷⁰

Из претходног можемо закључити да је веће интересовање било посвећено стварању претпоставки да међународна организација несметано обавља своје функције на територији држава као субјект унутрашњег права, него у подручју међународног права. Ипак, констатација да ће пракса довести до развоја одговарајућих правила оставља довољно простора за дефинисање обима међународноправног субјективитета. Нјабоља илустрација ове тенденције јесте поступање приликом стварања Уједињених нација. Приликом нормирања релевантних одредаба није постигнута сагласност да се међународноправни субјективитет организације експлицитно утврди. Међутим, на овај начин није онемогућено да развој деловања и будућа улога уз системско тумачење оснивачког акта омогуће констатовање да организација има и међународноправни субјективитет. Није дуго прошло од оснивања Уједињених нација до момента када ће Међународни суд правде констатовати да су Уједињене нације субјект међународног права. Међутим, не може се рећи да је Међународни суд правде признање правног субјективитета у унутрашњем праву искористио као доказ за постојање и међународноправног субјективитета. С друге стране, није предуслов признавању субјективитета у унутрашњем праву некој међународној организацији постојање њеног правног субјективитета у међународном праву. Ипак, поједини аутори сматрају да поседовање међународноправног субјективитета нужно доводи и до признавања правног субјективитета у унутрашњем праву.¹⁷¹

На крају овог кратког приказа значаја субјективитета међународних организација у унутрашњем праву можемо закључити да се ради о две одвојене стране правног статуса међународне организације. Формално не постоји директна повезаност двају субјективитета, али се може констатовати да је за деловање међународне организације како на унутрашњем тако и на међународном плану неопходно да буде сматрана посебном и независном правном личношћу. Иако би се могло рећи да је у погледу утврђивања правног субјективитета у унутрашњем

¹⁷⁰ Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 660.

¹⁷¹ C.F. Amerasinghe, 'International Legal Personality Revisited,' *Op. cit.*, p. 242.

праву ситуација у одређеној мери јаснија него што је то случај са међународноправним субјективитетом, ипак се не може констатовати да постоји јединствен правни приступ овом питању. Такође, с обзиром да је мање-више редовна пракса да оснивачки акти међународне организације садрже одредбе о њеном правном субјективитету у унутрашњем праву, што није случај са међународним правом, могли бисмо рећи да државе чланице сматрају да унутрашњеправни субјективитет није од толиког политичког значаја за међународну организацију као што је међународноправни. Вероватно вођене жељом да контролишу деловање међународне организације, државе чланице не следе системски приступ прописивања међународноправног субјективитета у конститутивним уговорима, док је, с друге стране, ово постало веома честа појава у погледу субјективитета у унутрашњем праву.

*

* *

У овом поглављу смо покушали да представимо свеобухватну дефиницију међународноправног субјективитета, као општег института међународног јавног права, као и да одредимо карактеристике, елементе и специфичности међународноправног субјективитета међународних организација. Указали смо како на теоретско поимање ове категорије, сумарно представљајући различите теоретске концепције, и појаснили смо развој међународноправног субјективитета у међународној пракси. Такође, истакли смо разлику и могуће корелације између субјективитета међународних организација у међународном и унутрашњем праву.

ПОГЛАВЉЕ III – ПРАВНА ПРИРОДА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И СПЕЦИФИЧНОСТИ МЕЂУНАРОДНОПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Будући да је основни предмет овог рада међународноправни субјективитет Европске уније, у овом раду смо пошли од претпоставке да Европска унија, с обзиром на образложену типологију субјеката међународног права, спада у категорију међународних организација. У претходном поглављу смо представили појам и значај међународноправног субјективитета уопште и учинили посебан осврт на међународноправни субјективитет међународних организација. Намера

нам је да у овом поглављу та општа сазнања о међународном правном субјективитету, а нарочито субјективитету међународних организација, с обзиром на полазну хипотезу овог рада, применимо на Европску унију која је специфичан облик организовања европских држава. Да бисмо удовољили овој намери, на првом месту ћемо испитати правну природу Европске уније, у светлу постављене хипотезе, и покушати да видимо у коју категорију субјеката би се могла сврстати, као и то да одредимо њен положај и однос према међународном правном поретку. Затим ћемо учинити осврт на специфичности правног субјективитета Европске уније у међународном праву које проистичу из њене правне природе.

1. ТЕОРИЈСКА ОДРЕЂЕЊА ПРАВНЕ ПРИРОДЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Питање правне природе Европске уније, коју је Жак Делор описно означио као *objet politique non identifié*, је једно од актуелних питања савремене правне теорије, али и других друштвених и хуманистичких наука. Није једноставно овај облик међународног организовања држава европског континента, обележен високим степеном интеграције у одређеним областима, подвести под један од феномена из традиционалне типологије политичког организовања на међународном и унутрашњем плану. Ради се о организационој форми која је специфична по неколико основа, како у погледу форме, тако и пре свега, у погледу суштине, односно циљева и функција које су јој повериле државе чланице. Посебност институционалног оквира и развој правног и политичког система овог ентитета такође позивају на посебну пажњу коју треба посветити приликом његовог истраживања.

Да би се могла оценити правна природа Европске уније потребно је сагледати какав облик организовања она представља. Затим, потребно је размотрити карактеристике правног система насталог у оквирима Европске уније који је један од кључних индикатора њене правне природе. Стога ћемо у овом одељку размотрити организациону страну Европске уније, као њен екстерни квалитет, а касније ћемо сагледати карактеристике правног система насталог у оквиру Европске уније, што представља њен интерни квалитет. Коначно, ради потпуности расправе, нужно је размотрити однос права Европске уније и општег међународног јавног права. Након овога ће се стећи пунији увид у међународноправни статус Европске уније. Ова сазнања ће представљати основ за

даље и детаљније испитивање међународноправног субјективитета Европске уније, што је главни предмет нашег истраживања.

1.1. Организациони аспекти Европске уније као основ за одређивање њене правне природе

У квалификавању правне природе Европске уније, неспорно је то да она представља облик организовања држава. Познате форме организовања држава су путем међународне организације или облика државног права – сложених држава и државних заједница. Главно питање које је потребно разрешити да би се поставиле детерминанте правне природе ЕУ јесте да ли је ЕУ феномен међународног или државног (унутрашњег) права. Да би се разрешила ова централна дилема, потребно је провести тродимензионално разматрање правне природе Европске уније. Прва димензија се заснива на сучељавању Европске уније као ентитета међународноправног порекла појму државе. У оквиру друге димензије би се извршила анализа на плану разликовања регионалне и универзалне међународне организације, док би се кроз трећу димензију могле упоредити карактеристике међународне организације зависно од тога да ли у конкретној организацији превладава принцип међувладине сарадње или принцип наднационалности.

1.1.1. Европска унија као облик организовања држава

Иако би се могли износити различити аргументи и становишта о томе шта је Европска унија, неспорно је то да се она заснива на међународним уговорима: Уговору о Европској унији (у даљем тексту: УЕУ) и Уговору о функционисању Европске уније (у даљем тексту УФЕУ)¹⁷². Стога је јасно да је ЕУ ентитет међународноправног порекла. Као што смо то раније показали, позитивно међународно право за своје субјекте признаје државе и међународне организације. Ове друге су међународноправног порекла те је потребно указати на међународноправна обележја Европске уније. Након тога ћемо Европску унију упоредити са основним обележјима федеративних облика повезивања држава.

¹⁷² Traité sur l'Union européenne, Version consolidée, Journal officiel de l'Union européenne, C 83/13, FR, 30.03.2010. и Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Version consolidée, Journal officiel de l'Union européenne, C 83/47, FR, 30.03.2010.

А) Међународноправна обележја Европске уније

Европска унија је један од међународноправних израза релативизације државе као друштвене, правне и политичке организације. Наиме, савремене међународне односе карактерише стварање већег броја међународних тела која обједињавају државе, а која могу имати мање или више продубљење задатке и функције. Ова међународна тела се у литератури описно означавају као *transpolitiques de nature non étatique*. Европска унија је једна од таквих творевина.¹⁷³

Будући да се Европска унија, као што је био случај и са њеним претходницама Европским заједницама, заснива на оснивачким уговорима који су међународноправни акти, сасвим је јасно да она, с обзиром на начин настанка представља ентитет (творевину) међународноправног порекла. Свако учење које би ову чињеницу, која је евидентна, одбацивало и релативизовало, могло би се у духу квалификације коју износи Pellet окарактерисати као *une stratégie intellectuelle dogmatique*.¹⁷⁴ Да би се разрешила дилема правне природе Европске уније и њеног разликовања у односу на творевине државног карактера, морају се сагледати врста правног акта којим је основана Европска унија, начин додељивања надлежности, као и питање њеног субјективитета и субјективитета држава чланица у међународном праву.

А.1. Конститутивни уговори Европске уније

УЕУ и УФЕУ су међународни уговори. Ово међународноправно порекло се не ограничава искључиво на моменат оснивања Европске уније, већ се одражава и на њено даље деловање и функционисање, па и на сам развој, односно институционалне измене. Ради се о томе да се оснивачки уговори третирају и даље као акти међународног права.¹⁷⁵ О међународноправној природи оснивачких

¹⁷³ Vlad Constantinesco, Stéphane Pierré-Caps, *Droit constitutionnel*, 3^e édition mise à jour, Presses Universitaires de France, Paris, 2007, pp. 314-315.

¹⁷⁴ Издвајање Европске уније из домена међународног јавног права, Pellet оспорава на основу два разлога који су вредни помена: „На првом месту, комунитарна доктрина која је стекла своју академску аутономију у односу на међународно јавно право на овај начин сведочи о свом незнању промена које је ово претрпело, делимично захваљујући и комунитарном праву; *ius gentium* је углавном представљено од стране комунитариста као окамењена дисциплина, која је неспособна да се бави комунитарним питањем и од које они праве нетачну представу и, у одређеној мери, веома често превазиђену, скоро карикатуралну; на другом месту, чини се скоро очигледним да на тај начин отклањајући, једнострано, интернационалистички приступ комунитарном праву, лишавамо се елемената за размишљање и плодних разумевања.“ Види шире: Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 201.

¹⁷⁵ Bruno de Witte, ‘International Law as a Tool for the European Union,’ in: *European Constitutional Law Review*, No. 5/2009, p. 269.

уговора најбоље сведочи начин њиховог ступања на снагу. Члан 54, став 1. УЕУ предвиђа да ће овај уговор ратификовати стране уговорнице у складу са њиховим унутрашњим поступцима утврђеним уставним актима. Слична је и одредба члана 357. УФЕУ која такође предвиђа ратификацију у складу са уставним захтевима држава уговорница. Оваква формулација ових уговорних одредаба је својствена класичним међународним уговорима.

Додатно дефинисаним претпоставкама за ступање на снагу оснивачких уговора, односно потребној ратификацији која указује на међународни правни карактер аката у питању у моменту почетка њиховог правног деловања, несумњив индикатор међународноправне природе неког правног акта је начин и поступак његове ревизије, који се јавља касније када су они већ заживели као правни акти, ступили на снагу и стекли своје обавезујуће дејство. Тако члан 48, став 4, алинеја 2. УЕУ предвиђа, у погледу редовног поступка ревизије обају уговора, да *измене и допуне ступају на снагу након што их све државе чланице ратификују у складу са својим одговарајућим уставним одредбама*, док у погледу поједностављеног поступка став 6, алинеја 2. *in fine* истог члана УЕУ утврђује да одлука Европског савета о изменама *ступа на снагу након што је потврде државе чланице у складу са својим уставним одредбама*. Одавде се јасно може закључити да је реч о актима међународног права и да измена уговора има међународну димензију. О измени у коначници одлучују стране уговорнице, тј. државе чланице. Дакле, члан 48. УЕУ захтева сагласност свих страна уговорница што је знатно ригорознији систем него онај предвиђен Бечком конвенцијом о уговорном праву који је један од најфлексибилнијих елемената ове конвенције. Осим тога, иако су државе чланице крајњи доносиоци одлука о евентуалној ревизији, предвиђа се и одговарајуће учешће и институција Европске уније. Систем измене оснивачких уговора је облигаторне природе и не може се заобићи неким другим актима које би усвајали представници држава чланица. Дакле, узимајући у обзир измене оснивачких аката, Европска унија се сасвим правилно може оквалификовати као ентитет међународноправне природе.¹⁷⁶ Другим речима, измене су могуће једино

¹⁷⁶ Bruno de Witte, 'International Law as a Tool for the European Union,' *Op. cit.*, pp. 268-269. Члан 39. Бечке конвенције о уговорном праву (наведено према: *Међународно јавно право – збирка докумената*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005, стр. 22) гласи: „Уговор може бити измењен и допуњен споразумом између чланица. Уколико уговором није друкчије одређено, правила наведена у делу II примењују се на такав споразум.“ Члан 40. Бечке конвенције предвиђа

уколико буду прихваћене од стране држава чланица Уније, улога органа Уније у профилисању појединих решења није од значаја уколико државе чланице у складу са својим уставним нормама не изразе пристанак на измене. Тај захтев за укљученост држава чланица је јасно присутан у склопу редовног поступка за измену из члана 42, ставови 2. до 5. УЕУ. Уз нешто значајнију улогу Европског савета у поједностављеном поступку измене који се односи само на Део три УФЕУ, такође је присутна улога и националних институција у одобравању одређених измена у смислу члана 33, став 2. и 3. УФЕУ, а у вези са чланом 48, ставови 6. и 7. УЕУ.¹⁷⁷ Дакле, државе чланице су без сумње *Masters of the Treaties*.

Ово обележје оснивачких уговора и императивност правила о њиховој измени потврдио је и Суд правде Европске уније у предмету *Defrenne v. Sabena* где је утврдио да се оснивачки уговор може мењати једино на начин који је предвиђен самим уговором, а не неким другим актима које би доносили представници држава чланица.¹⁷⁸

Према овоме, јасно би се могло констатовати да државе одлучују о суштинским питањима функционисања Европске уније: изменама, тумачењу и престанку важења оснивачких уговора што су опште призната овлашћења уговорница у међународном праву. На овај начин државе су остале не само господари уговора, већ и саме Уније као организације.¹⁷⁹ Дакле, оснивачки акти Европске уније су несумњиво акти међународног права не само у моменту и у односу на начин њиховог закључивања и ступања на снагу, већ и касније у току њиховог важења, а посебно у вези са изменама. Међународноправна природа оснивачких уговора испуњава један од критерија потребних да би се неки ентитет оквалификовао као међународна организација.

измену вишестраних уговора, али дозвољава да државе уговорнице оригиналног уговора не морају постати уговорнице и измењеног уговора, што није, пак, могуће у погледу оснивачких уговора Европске уније, где се да би нека измена ступила на снагу, захтева да иста буде ратификована од сваке државе чланице у складу са њеним правилима уставног карактера.

¹⁷⁷ Alina Kaczorowska, *European Union Law*, Routledge-Cavendish, New York, 2008, pp. 59-60.

¹⁷⁸ Case 43/75, *Defrenne v. Sabena* [1976] ECR 455, pt. 57.

¹⁷⁹ Joseph H.H. Weiler and Ulrich R. Haltern, 'Constitutional or International? The Foundations of the Community Legal Order and the Question of Judicial Kompetenz-Kompetenz,' in: Slaughter Anne-Marie, Stone Sweet Alec, Weiler Joseph H.H. (eds.), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence*, Hart Publishing, Oxford, 1998, p. 337.

A.2. Начин додељивања надлежности Европске уније

Следећи аргумент у прилог међународноправне природе Европске уније јесте начин додељивања њених надлежности. Поставља се питања да ли Унија поседује општу надлежност и сама својим актима може себи додељивати надлежност или се њена надлежност креће у оквирима онога што су јој доделиле државе чланице. Члан 5. УЕУ је у том погледу сасвим јасан утврђујући да Унија поседује надлежности које су јој додељене и да делује једино у оним подручјима која су јој додељена у надлежност ради остваривања дефинисаних циљева. Из вога се јасно види да Унија не поседује *Kompetenz – Kompetenz*, те да не може проширити подручје својих надлежности.

Према томе, надлежност ЕУ је ограничена на она питања која су утврђена оснивачким уговорима. С обзиром са су надлежности Европске уније уређене према принципу додељених овлашћења, оне су предметно ограничене и њихово евентуално ширење захтева сагласност држава чланица кроз ревизију оснивачких уговора. Ова овлашћења, дакле, нису неограничена нити се могу слободно одредити ни у територијалном нити персоналном смислу.¹⁸⁰ Чињеница да Европска унија једино располаже додељеним надлежностима показује да Унија није аутентичан систем. Ради се о творевини насталој оснивачким уговорима које су између себе закључиле државе чланице, а надлежности Европске уније су ограничене и одређене одредбама ових уговора.¹⁸¹ Ово је својствено међународним организацијама и по томе се битно разликују од држава. Пренос надлежности се не може схватити као одрицање од суверених права држава. Губитак суверенитета држава чланица Европске уније би се *de facto* десио уколико би оне остале без свог политичког ауторитета и правних инструмената да владају над својом територијом и становништвом.¹⁸²

A.3. Европска унија између класичних међународних организација и пред-федеративног ентитета

Примењујући генерална одређења појма међународне организације, када говоримо о Европској унији, јасно је да бисмо је могли окарактерисати као сталну

¹⁸⁰ Будимир П. Кошутић, *Основи права Европске уније*, Правни факултет у Београду, Београд, 2009, р. 89.

¹⁸¹ Alan Dashwood, 'The Relationship between the Member States and the European Union/European Community,' in: *Common Market Law Review*, Vol. 41, 2004, р. 357.

¹⁸² John Laughland, *Zatrovani izvor, Slovom*, Zagreb, 2005, str. 167.

и формалну структуру коју су основале државе чланице ради остваривања одређених заједничких интереса што према Archer-у представља један од критерија за постојање међународне организације.¹⁸³ Према би се на основу претходних разматрања могло констатовати да се ЕУ може уврстити у широку групу ентитета који се означавају као међународне организације, ипак теорија није тако јединствена у констатацији да је Европска унија класична међународна организација. Разматрајући ово питање, неопходно је указати и на суштинске разлике које постоје између међународне организације и државе. Теорија сматра да се у оквиру међународне организације не може постићи онај ниво централизације који постоји у оквиру државног апарата, нити да међународна организација може поседовати онај степен законодавних и извршних овлашћења који су својствени једној држави. Најбитнија разлика лежи у чињеници да, за разлику од држава, међународне организације не поседују монопол примене силе.¹⁸⁴

Када је реч о Европској унији, у литератури се истиче неколико њених карактеристика да би се покушало доказати да се она разликује од класичних међународних организација. Тако има ставова по којима она представља ентитет државног права, било у форми федерације или конфедерације. Затим, међународноправни карактер ЕУ се оспорава на основу природе интереса које заступа, као и кроз покушај да се у њеном организационом облику настоје идентификовати конститутивни елементи државе као и то да се овом организационом феномену настоје приписати и одређена својства проистекла из суверенитета.

На првом месту, тврди се да је овај ентитет у погледу овлашћења и структуре надмашио оне оквире који се додељују међународним организацијама и да има одређене федералне елементе с обзиром на степен повезаности држава чланица и дејство аката права Европске уније. Ми бисмо овде изнели аргументе по којима се не би могло говорити о федеративној структури из низа разлога. Европска унија нема устав који поставља њено уређење на федеративним принципима нити је Европска унија држава да би била федерација. Њени оснивачки акти су, како смо то показали, међународни уговори, то је случај са

¹⁸³ Clive Archer, *Op. cit.*, p. 42.

¹⁸⁴ *Encyclopedia of Public International Law*, *Op. cit.*, p. 121,

свим претходним па и са важећа два уговора: Уговором о Европској унији и Уговором о функционисању Европске уније. Однос између Европске уније и њених држава чланица је уређен конститутивним уговорима, што је случај са свим међународним организацијама. Не постоје акти унутрашњег права, као што би био устав федеративно уређене државе који третира ову материју. Дакле, односи између Уније и држава чланица су засновани на међународном праву што није случај са федеративно уређеним државама.¹⁸⁵

Надаље, треба истаћи да у домену међународног права, и државе чланице Европске уније поседују свој правни субјективитет, док федералне јединице немају то својство нити, по правилу, могу наступати на међународном плану. Уколико нека федерална јединица има одређена права из скупа овлаштења која произилазе из међународноправног субјективитета, као што је уговорна способност у међународном праву, ово право им је искључиво признато уставом федерације. Додељивање федералној јединици неког од овлаштења које чине међународноправни субјективитет питање је сваког конкретног уставноправног система једне федерације и не представља правило уређења федеративних држава, већ зависи од стање политичких снага и посебности сваке државе у питању. У процесу европских интеграције није дошло до уставне фузије држава чланица какав је случај са настајањем федерација.¹⁸⁶

Њене институције, надаље, нису уређене по принципу органа централне власти неке федерације. Истина, постоје одређени елементи који би на то могли да подсећају, нрп. избор и структура Европског парламента, али се не може говорити о федералном шефу државе и влади. И што је можда, са практичног становишта најбитније, ниједна трећа држава Европску унију не третира као федерацију. Ове државе одржавају дипломатске односе са државама чланицама посебно и сматрају их за суверене и независне државе, што није случај са

¹⁸⁵ Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 221. Ипак, присутна су и она становишта која полазе од критиковања преовладавајућег теоретског приступа који се концентрише на процес европских интеграција при чему се занемарује значај теоретског разматрања и појашњења евентуалног исхода овог процеса. Види шире: Philippe C. Schmitter, 'Some alternative futures for the European polity and their implications for European public policy,' in: Yves Meny, Pierre Muller, Jean-Louis Quermonne (eds.), *Adjusting to Europe*, Routledge, London and New York, 1996, p. 32.

¹⁸⁶ Guy Isaac, Marc Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, 9^e édition, Sirey - Dalloz, Paris, 2006, p. 474; Joseph H.H. Weiler and Ulrich R. Haltern, 'Constitutional or International? The Foundations of the Community Legal Order and the Question of Judicial Kompetenz-Kompetenz,' *Op. cit.*, pp. 338.

федералним јединицама, без обзира на степен њихових овлашћења у оквиру федерације.¹⁸⁷

Ипак, у одређеним аспектима Европска унија има нека обележја која су слична обележјима федеративних творевина. Европска унија поседује широк спектар правностварајућих (законодавних) овлашћења путем једностранних аката њених институција што није случај ни са једном другом међународном организацијом.¹⁸⁸ Наиме, обим и квалитет пренесених надлежности надалеко превазилазе надлежности које се додељују класичним међународним организацијама, док, с друге стране, чињеница да су државе чланице господари оснивачких уговора, као и то да Европска унија не поседује *Kompetenz – Kompetenz* јасно указују да се не може говорити о етатистичкој творевини федеративног типа.¹⁸⁹ Још један сегмент чини Европску унију сличну федеративним творевинама. Као што је то случај са федеративним државама, Европску унију карактерише подела надлежности између Уније и држава чланица, аутономност правног система Европске уније и постојање директног односа између грађана и Европске уније. Додатно овоме, одређени број институција има наднационални карактер и подсећа на институције које могу бити основане на федералном нивоу власти. Те наднационалне институције Уније су Европска комисија, Европски парламент и Суд правде које су независне од држава чланица у вршењу својих овлашћења.¹⁹⁰ Ипак, Европска унија не поседује монопол употребе силе, што је једно од кључних обележја државе. Једино су државе чланице оне које располажу легалним механизмима принуде.¹⁹¹

Спецификум Европске уније у односу на остале међународне организације се огледа и у начинима заштите поштивања њеног правног система од стране држава чланица. Другим речима, успостављен је одговарајући систем санкционисања држава чланица које би повредиле норме европског права. У том смислу су нарочито значајна правна средства из чланова 258, 259. и 260. УФЕУ.

¹⁸⁷ Clive Archer, *Op. cit.*, pp. 42-43.

¹⁸⁸ Florence Chaltiel, *La souveraineté de l'Etat et l'Union européenne, l'exemple français*, LGDJ, Paris, 2000, p. 326.

¹⁸⁹ Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, p. 20.

¹⁹⁰ Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 5^e édition, Dalloz, Paris, 2009, p. 107; Alina Kaczorowska, *Op. cit.*, p. 127.

¹⁹¹ Simon Hix, *The Political System of the European Union*, 2nd Edition, Palgrave MacMillan, New York, 2005, p. 4.7

Овим одредбама су дефинисани услови под којима се могу тужити државе чланице пред Судом правде, као и то да активну процесну легитимацију имају и Европска комисија и друга држава чланица. Посебно је битна одредба члана 260. УФЕУ која предвиђа и могућност изрицања новчане казне држави чланици због кршења права ЕУ. На упоредноправном нивоу, постојање ових правних средстава више него јасно говори о посебности правног поретка Европске уније. Захваљујући овим средствима, код држава чланица постоји јасна свест да морају да извршавају акте Европске уније. Ова правна средства се разликују од оних које познаје опште међународно право на тај начин што за њихову употребу није потребно да је претходно наступила штета за тужиоца нити да су исцрпљени унутрашњи правни лекови. Реч је о директним правним средствима која се реализују кроз административну фазу пред Европском комисијом, односно кроз судску фазу пред Судом правде. Њихово постојање је учинило да државе чланице не само формално већ и суштински постану не само субјекти, већ и објекти правног система Европске уније. То је омогућено и чињеницом да судови држава чланица делују као децентрализовани судови у систему судске заштите права Европске уније.¹⁹²

На овом месту, не треба занемарити ни значај захтева за претходно питање из члана 267. УФЕУ који на индиректан начин може да утиче на развој националног правног система државе чланице и који чини да право Европске уније, чији искључиви творци нису државе чланице, већ и самосталне институције Европске уније, постане узор у светлу којег се развија унутрашњи правни поредак држава чланица, како у поступку стварања, тако и у примени националног права. Ова двосмерност у комуникацији између националних судова и Суда правде даје

¹⁹² Florence Chaltiel, *Op. cit.*, p. 345. Barbara Marchetti, 'EU and Global Judicial Systems,' in: Edoardo Chiti, Bernardo Giorgio Mattarella (eds.), *Global Administrative Law and EU Administrative Law*, Springer, Heidelberg, 2011, p. 42. Децентрализовани правосудни систем Европске уније подразумева да судови држава чланица Уније представљају првостепене инстанце пред којима се може захтевати заштита права која на основу права ЕУ поседују физичка и прана лица. Директна комуникација између националних судова, без обзира на њихов ранг у правосудном систему државе чланице, и Суда правде омогућен је путем поступка претходног питања. Институт претходног питања, осим што даје могућност да се заштити одређено субјективно право засновано на праву Европске уније, такође представља и правни механизам за испитивање валидности аката које усвајају институције Европске уније. Види шире: Takis Tridimas, *The General Principles of EU Law*, 2nd Edition, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 419-421; Александра Чавошки, Ана Кнежевић-Бојовић, Душан Поповић, *Европски суд правде*, Институт за упоредно право, Београд, 2006, стр. 33-39.

посебне карактеристике правном систему Европске уније и конституише га као децентрализован транснационални правни поредак, али довољно интегрисан у том смислу што се достигнућа судске праксе Суда правде поводом захтева проистеклих из једне државе чланице на одговарајући начин одражавају и приликом примене и тумачења права ЕУ у другим државама чланицама.

На овај начин је принцип владавине права инкорпорисан у систем Европске уније. Овај принцип се искристалисао као један од кључних на којима почива евроинтергациони процес. Суд правде ЕУ је као посебан орган овлашћен је да штити правни систем ЕУ и инкарнира владавину права, а управа држава чланица, као и институције и агенције ЕУ у својем деловању следе овај принцип.¹⁹³

У теорији је такође честа компарација Европске уније и конфедерације као савеза држава. По неким елементима би се могло рећи да Европска унија има одлике овог облика организовања држава, пре свега јер се заснива на међународним уговорима. Међутим, битно својство конфедерације, бар када је реч о скоријим примерима овог облика организовања, је успостављање оквира за вођење јединствене спољне политике и успостављање јединственог одбрамбеног и војног система на основу међународног уговора, који у неким случајевима, може прерасти у неку врсту конфедералног устава. Ове области сарадње су у оквирима Европске уније на прилично рудиментарном нивоу, а спољна политика зависи у потпуности од принципа једногласности. При томе, државе чланице су очувале своје надлежности у домену међународних односа, иако су обавезне да усаглашавају своје спољнополитичко деловање. Државе чланице конфедерације су самостални и потпуни међународноправни субјекти, оне су слободне да своје унутрашње односе уређују својим уставом и да имају различите облике владавине. Као конфедерација је у актуелној теорији идентификована Заједница независних држава која обједињава одређени број бивших чланица Совјетског савеза¹⁹⁴ Поређење са основним карактеристикама конфедерације јасно нам

¹⁹³ Francis G. Jacobs, *Sovereignty of Law: The European Way*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 36-37; Edoardo Chiti, 'EU and Global Administrative Organizations,' in: Edoardo Chiti, Bernardo Giorgio Mattarella (eds.), *Global Administrative Law and EU Administrative Law*, Springer, Heidelberg, 2011, p. 14.

¹⁹⁴ Guy Isaac, Marc Blanquet, *Op. cit.*, p. 473; Alina Kaczorowska, *Op. cit.*, p. 126. О карактеристикама конфедерације види шире код: Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*,

говори да комплексност односа који постоје на европском институционалном плану, као и дубина надлежност по појединим, истина ограниченим, подручјима искључују могућност да се ради о конфедерацији, као и то да је постојала воља оснивача да створе конфедерацију.¹⁹⁵ Конфедерацију по правилу прати лежерна институционална структура са прецизно усредсређеним областима сарадње. С друге стране, Европска унија има развијен, активан и нормативно продуктиван институционални оквир који покрива велики број подручја у којима је дошло до интегрисања држава чланица и то у различитом обиму у различитим областима.

Један од аргумената који се користи за оспоравање статуса Европске уније као међународне организације јесте представљање интереса, односно пласирање тврдње да Европска унија више не представља заједничке интересе држава чланица, већ профилише и заступа свој сопствени интерес који је различит од интереса чланова Уније. Ова тврдња је неприхватљива због тога јер Унија и њене институције делују у оквирима надлежности додељених оснивачким уговорима. Европска унија, иако има самосталне институције које су независне од држава чланица (Европска комисија и Суд правде Европске уније), ипак у великој мери зависи од воље држава чланица. Иако у веома комплексном поступку одлучивања Европска комисија има позицију предлагача, коначне одлука доносе, у највећем броју случајева, Савет Европске уније и Европски парламент у поступку саодлучивања, односно редовном законодавном поступку. У првом телу седе министри држава чланица чиме је омогућено директно је заступање извршне власти држава чланица и њихових интереса. Такође, политичке смернице Унији даје Европски савет у коме су заступљени шефови држава и влада држава чланица који доносе најбитније политичке и стратешке одлуке од значаја за целокупну Унију. Тако да се не може рећи да постоје у значајнијој мери интереси Уније који су битно различити од интереса држава чланица, или на које државе чланица, сходно својој политичкој моћи и правилима одлучивања, не би биле у стању да утичу.¹⁹⁶ У суштини, Европска унија би се могла окарактерисати са два становишта. На унутрашњем плану, Европска унија кроз институционални оквир

Дванаесто осавременењено издање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008, стр. 364-367.

¹⁹⁵ Clive Archer, *Op. cit.*, pp. 42-43.

¹⁹⁶ *Ibid.*, pp. 43-44.

у коме делују Европски савет и Савет Европске уније, као и друга међувладина тела у којима су заступљени представници држава чланица, остварују националне интересе. Иако се највећи број одлука доноси путем квалификоване већине, још су приступни довољно ефикасни механизми који омогућавају заштиту виталних националних интереса. Као посебно мотивирајући фактор за деловање на европском нивоу, из националне перспективе, служи уверење да се поједини циљеви лакше могу остварити путем заједничке европске акције, него појединачним деловањем држава чланица. С друге стране, посматрана на спољњем плану, Европска унија настоји да ојача свој уједињен и заједнички приступ. Ту се она јавља као ентитет који настоји да афирмише европске ставове и европске политике о појединим значајним питањима. Дакле, она свој институционални, политички и правни капацитет ставља у службу остваривања јединственог деловања на спољном плану и приказивања себе као јединственог и моћног међународног (глобалног) актера. У ту сврху се у значајној мери користи и својим међународноправним субјективитетом.¹⁹⁷ Повезивање држава је, у суштини, и мотивисано жељом да се заједнички интереси остваре на ефикаснији начин, односно да се профилише један интерес који је релативно прихватљив за све чланице Уније и који се кисталише кроз сложену игру одлучивања, преговарања и компромиса. Међутим, постојање ове подударности у домену интереса, не треба заменити са категоријом правно релевантне воље у међународном јавном праву. Наиме, ЕУ као правни субјект међународног права има сопствену правно релевантну вољу.

Када посматрамо Европску унију као међународну организацију морамо имати у виду константу по којој међународне организације своје постојање заснивају на међународном праву и настају на темељу овог права. За разлику од њих, државе су чињенице које треба да призна међународно право и да њиховом постојању призна одређено дејство. Држава је плод конститутивног процеса и споја трију елемената који је чине сувереном политичком заједницом: територија, становништво и ефективна власт.¹⁹⁸ Стога је ову анализу потребно употпунити оценом правне природе Европске уније у светлу конститутивних елемената

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 44.

¹⁹⁸ Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 213; Радомир Д. Лукић, Будимир П. Кошутић, Драган М. Митровић, *Op. cit.*, стр. 50-51.

државе: постојање територије, ефективне суверене власти и стабилног становништва. Осим овога, у теорији се даље додаје да на одређеној територији, суверена власт поред тога што треба да буде ефективна треба да има одговарајући легитимитет и да се њено вршење осигура располагањем монополном кориштења силе.¹⁹⁹ Тек након што се задовоље сви ови елементи, могуће је говорити о постајању државе.

Територијални основ за примену права Европске уније представљају територије држава чланица у смислу члана 52. УЕУ и члана 355. УФЕУ. Дакле, овде се не ради о постојању посебне територије Европске уније, већ је реч о територијалном важењу оснивачких уговора. При томе, државе чланице и даље остају једини територијални суверени. Ипак, у неким сегментима интеграционог процеса могуће је препознати елементе који би указивали на постојање територијалног елемента у одређеном степену. Аутори као такве елементе идентификују успостављање јединственог тржишта и функционисање четири економске слободе. Надаље, елиминисање унутрашњих граница унутар система успостављеног Шенгенским споразумом постало је подручје нормативне делатности које је прешло у надлежност институција Европске уније и интегрисање Шенгенског споразума у систем Европске уније даје могућност да се говори о спољним границама Европске уније.²⁰⁰

Једно од суштинских својстава која државу разликују од свих осталих видова политичког и друштвеног организовања јесте поседовање монопола физичке принуде.²⁰¹ У погледу ефективне власти, јасно је да Европска унија има целокупан институционални апарат који делује у оквиру надлежности које су им додељене у оснивачким уговорима укључујући развијање појединих политика и доношење правних аката. Ипак, не би се могло рећи да постоји апсолутна подређеност институција држава чланица институцијама Европске уније. Што је

¹⁹⁹ Damir Grubiša, 'Politološke dvojbe o Europskoj uniji: Potraga za određenjem,' in: *Politička misao*, Vol. 48, No. 2/2011, p. 66. Има писаца који сматрају да федералистичке карактеристике европске изградње, у њеном институционалном смислу, чине три темељна принципа на којима почивају правни и политички систем Уније: принцип додељених надлежности, супсидијарност и пропорционалност. Види: Ronald A. Brand, 'Federalism and the Allocation of Sovereignty beyond the State in the European Union,' in: *Duquesne Law Review*, Vol. 44, Fall/2005, p. 76.

²⁰⁰ Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *Op. cit.*, p. 101.

²⁰¹ Шире види: Радомир Д. Лукић, Будимир П. Кошутић, Драган М. Митровић, *Op. cit.*, стр. 51-53. Диги сматра да се могућност физичке принуде може сматрати легитимним једино уколико вршење ове принуде има за циљ да примени одредбе права. Види шире: Léon Duguit, *Op. cit.*, pp. 25-27.

још битније, Европска унија не поседује монопол примене силе, што је једна од основних карактеристика државе. Одређен степен примата једино је присутан у погледу оних области у којима су државе чланице пренеле овлашћења на Унију, при чему су оне остале једини и искључиви господари оснивачких уговора.²⁰²

На следећем месту, поставља се питање постојања становништва Европске уније. Ово питање је донекле рефлектовано кроз институт европског грађанства у смислу чланова 20. до 24. УФЕУ. Истина је да УФЕУ предвиђа постојање европског грађанства, категорије која би требало да подсећа на институт држављанства као посебне правне везе која постоји између једне државе и физичког лица, а из које следе одређена права и обавезе. Ипак, концепција европског грађанина, иновација настала у валу мастрихтских промена, није идентична институту држављанства. Права која из овог својства проистичу су симболична, а концепција, сама по себи, не даје неки вредносни значај, осим симболизма заједничке припадности држављана чланица Уније европској конструкцији.²⁰³ Затим, појам европског грађанства, у правном смислу, није подударан са категоријом држављанства. Оно је супсидијарно статусу држављана државе чланице, не може настати независно од тога, а држављанство, као такво, у искључивој је надлежности држава чланица. Грађанство ЕУ је, пре свега скуп одређених права која држављани држава чланица имају по основу свог држављанства, а ова права су од значаја када напусте територију своје државе и нађу се на територији неке друге државе чланице, и у одређеном обиму, на територији трећих држава. Међутим, као комплементарно држављанству држава чланица, европско грађанство нема самостално дејство на међународном плану.²⁰⁴ У том смислу, не можемо тврдити да грађанство ЕУ представља демос у уставотворачкој традицији као народ који демократским путем одлучује о уставном акту државе. Овакав демос једино постоји на нивоу држава чланица. Такође, становништво Европске уније не чини довољно хомогену скупину која већинским и демократским политичким процесима може одлучивати директно или путем својих представника, што чини претпоставку за постојање савремен

²⁰² Teija Tilikainen, *Op. cit.*, pp. 228 - 229.

²⁰³ Alain Pellet, *Op. cit.*, pp. 224-225.

²⁰⁴ Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne, Op. cit.*, p. 102.

демократске државе.²⁰⁵ Грађанин ЕУ је у очима трећих држава држављанин државе чланице која му је издала путну исправу. Дакле, тај демографски супстрат у смислу европског народа не постоји, и самим тим и демократски основ за евроинтеграциони процес је искључен. На тај начин недостаје још један од конститутивних елемената државе.²⁰⁶ Грађани ЕУ немају самостални политички идентитет нити капацитет. Његови домети се ограничавају на симболичком плану као израз тенденције да се народи Европе ближе повезују и идентификују са ЕУ као наднационалним ентитетом.

У склопу овог разматрања треба указати и на питање суверенитета у контексту европског интеграционог процеса. Државе су једини суверени ентитети на међународном плану. Ипак, европска изградња се базира на принципу *преноса суверених овлашћења у ограниченом обиму* на Европску унију.²⁰⁷ У том смислу се и развила концепција *pooled sovereignty* која одражава стање ствари по коме су државе чланице суверене у одређеним областима, као и то да је Европска унија носилац одређених суверених овлашћења која су на њу пренесена. Ипак, и у оваквим односима Унија не поседује општу надлежност, већ је подређена оквирима које су државе чланице утврдиле у оснивачким уговорима.²⁰⁸ Иако је жаргон који користи Суд правде Европске уније обојен резолутним тоновима, означавајући додељивање надлежности Европској унији као *пренос суверених овлашћења*, не може се тврдити да чланством у Европској унији долази до ограничавања или редукције суверенитета држава чланица. Наиме, прихватљиво је схватање по коме се једино врши пренос одређених овлашћења на институције Европске уније. Овај пренос овлашћења не значи и одрицање од суверенитета. Суверенитет је суштинско обележје државе, а пренос овлашћења путем

²⁰⁵ Miguel Póreas Maduro, 'Europe and the constitution: what if this is as good as it gets?' in: Joseph H.N. Weiler, Marlene Wind (eds.), *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 82; Giandomenico Majone, *Dilemmas of European integration*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 207.

²⁰⁶ Будимир П. Кошуткић, *Op. cit.*, стр. 89. Хабермас јасно истиче да већи степен укључености грађана у евроинтеграциони процес може бити постигнут једино уколико европска изградња превазиђе своју искључиву заснованост на административним мерама и од једног технократског подухвата прерасте у политичку игру која је отворена за становништво. Види шире: Jürgen Habermas, 'Why Europe Needs a Constitution,' in: Ralf Rogowski, Charles Turner (eds.), *The Shape of the New Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p. 41.

²⁰⁷ Case 26/62 *NV Algemene Transporten Expeditie Ondernemeng van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, [1963] ECR I, p. 24.

²⁰⁸ Teija Tilikainen, *Op. cit.*, p. 229.

међународног уговора је један од начина њеног вршења. Могли бисмо, дакле, констатовати да овде једино долази до добровољног ограничавања надлежности држава чланица јер оне законодавна овлашћења у ограниченом броју области преносе на институције Европске уније.²⁰⁹ Међутим, овај пренос овлашћења од стране државе на Европску унију није ирверзибилног карактера. Могуће је да се овлашћења врате државама чланицама, уколико би се изменили оснивачки уговори, а држава може и да иступи из чланства у Европској унији. Управо због тога не можемо рећи да је ЕУ суверена у правом значењу те речи, већ да има неку врсту квазисуверенитета у домену својих искључивих надлежности, али трајање и обим овога и даље у потпуности зависе од држава чланица.²¹⁰ Наиме, у савременој конституционалистичкој теорији суверенитет државе се посматра у материјалном и у правном смислу. Суверенитет у материјалном смислу има унутрашњу и спољашњу димензију. Унутрашња димензија суверенитета држава значи да држава унутар своје територије представља најјачу силу и да располаже монополем легитимне силе. На овај начин суверенитет треба разумети двојачко и као квантитет моћи и као квалитет моћи државе јер он чини да држава оличава највишу власт. Спољна димензија суверенитета значи да је држава на међународном плану независна и да није подвргнута никаквој вишој власти те да само добровољно може ограничити своју независност. Осим овог смисла суверенитета, његов правни смисао значи да држава поседује општу надлежност *Kompetenz – Kompetenz* што значи да држава сасвим слободно може одредити обим својих надлежности. У овом смислу схваћен суверенитет не означава прости збир надлежности него би се тачније могло рећи да је то израз способности државе да ничим неограничена одреди садржину својих надлежности.²¹¹ Јасно је да Европска унија која делује у ограниченом броју додељених надлежности не може бити посматрана као суверени ентитет.

Додатно овоме, треба имати у виду да је питање надлежности Уније, њених циљева и уопште сврхе оснивања дефинисано у оснивачким актима на начин на који се поступа у случају већине међународних организација.²¹² Иако су

²⁰⁹ Alain Pellet, *Op. cit.*, pp. 225-228.

²¹⁰ Damir Grubiša, *Op. cit.*, p. 67.

²¹¹ Vlad Constantinesco, Stéphane Pierré-Caps, *Op. cit.*, pp. 17-19.

²¹² Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 239.

надлежности Европске уније значајне, она и даље нема основно обележје суверене државе а то је монопол примене силе. Извршавање одредаба *acquis*-а Европске уније скоро у потпуности зависи од држава чланица, које, и без обзира на овлашћења Суда правде, конкретне прописе проводе у дело.²¹³ Осим овога, када је реч о преносу надлежности, није само питање квалитета овог преноса надлежности, већ се поставља и питање врсте пренесених надлежности и области на које се ове односе. Мајоне опажа да Европска унија не поседује оне надлежности које поседује савремена федеративна држава и да као таква не задовољава минимум социо-економских и политичких очекивања које становништво има према савременој држави.²¹⁴ Дакле, из горе наведене аргументације, јасно се може извести да Европска унија према садашњем стању поседује одређене карактеристике које су својствене држави. Присуство ових карактеристика се временом повећавало продубљивањем интеграционог процеса. Ипак, упркос тренду подржављавања европске интеграционе изградње, не можемо рећи да је ЕУ држава било каквог типа.²¹⁵

На основи горе елаборираних аргумената можемо закључити да се не може прихватити теза да Европска унија представља сложену државу или државну заједницу. Ипак, такође постоје одређени ставови да Унија превазилази уобичајене форме удруживања држава и међународног организовања и да поприма посебан карактер који се огледа у формули *све ближе Уније између народа Европе*.²¹⁶ ЕУ је настала као феномен међународног организовања држава и још је ентитет међународноправне природе. Европска унија се, као таква, може лоцирати у феноменологији облика политичког организовања, негде између класичних међународних организација и федеративних државних структура. Ипак, за разлику од ове политолошке класификације која се базира на либералнијим критеријима, њене правне особине посматране *stricti iuris* не дају

²¹³ *Ibid.*, p. 231.

²¹⁴ Giandomenico Majone, *Op. cit.*, p. 208.

²¹⁵ Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *Op. cit.*, p. 104. Комплексност ЕУ у организационом смислу је јасно изразио Archer назвавши ову творевину матрицом организација (*matrix of organizations*), препознавајући у њој различите сегменте, који се склапају у једну функционалну целину. Дакле, према овом писцу, Европска унија обухвата суверене државе чланице, међувладине конференције, затим институционалну структуру која представља интересе држава чланица, грађане Европске уније, независне институције које треба да одражавају интерес уније као целине, као и читав низ мање или више самосталних агенција које делују у оквиру система Европске уније. Види: Clive Archer, *Op. cit.*, pp. 44 - 45.

²¹⁶ Teija Tilikainen, *Op. cit.*, p. 228.

довољно аргумената према којима би се могло закључити да је Европска унија нека форма надржаве са комбинацијом федеративних и конфедеративних елемената.

1.1.2. Европска унија као регионална међународна организација

Полазећи од претходних разматрања и закључка да Европска унија представља ентитет заснован на међународном праву, те да се треба посматрати као специфична међународна организација, потребно је размотрити у који тип међународне организације спада с обзиром на обим и врсту чланства. Имајући у виду обим чланства, међународне организације се деле на универзалне и регионалне. Универзалне би биле оне које теже да у своју структуру укључе све државе света, док се регионалне организирају на уже целине – регионе.²¹⁷ Разликовање између регионалних и универзалних међународних организација не заснива се искључиво на обиму чланства, већ је значајна и са становишта мотивација за стварање конкретне међународне организације.

У овом контексту је важно сагледати шта би се могло подразумевати под регионом као основом за стварање регионалне међународне организације. Теорија је напустила географске карактеристике као једини основ за одређивање појма региона. Поред географске близине битно је сагледавање и неких других особина које одређене државе карактеришу као довољно блиске те се одговарајући степен хомогености процењује и према друштвеним, политичким и економским својствима. Другим речима, регионалну организацију карактеришу објективни географски елементи и субјективни елемент који се тиче економске, политичке, друштвене, религијске или неке друге релевантне сличности.²¹⁸ Тако Cantori и

²¹⁷ Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, *Op. cit.*, стр. 488.

²¹⁸ Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, р. 17. Имајући у виду ову комплексност фенома региона, посебно интересовање побуђује Russet који идентификује пет аспеката регионализма. Овај аутор, наиме, регионе класификује полазећи од кључних елемената који их повезују. Ови кохезини елементи који одређеној скупини држава дају квалитет региона могу бити: социјална и културална хомогеност, слични ставови и спољнополитичка оријентација, политичка међузависност, економска међузависност и географска близина. Обједињавање ових елемената у једној организацији представља индикацију у којој мери је та организација регионална. Присуство више елемената указује на већи степен регионалности организације. Овакав приступ у значајној мери релативизује поделу на универзалне и регионалне организације и оставља простор за спектар могућности остваривања одговарајућих комбинација. Због свега овога, сагледавајући комплексност појма региона како у самом дефинисању, тако и у погледу одређивања његових граница и кључног кохезионог елемента, квалификовање неке међународне организације постаје ризикантно. Поједини аутори сугеришу да се уведе подела на организације са организованим чланством и на оне са неограниченим чланством. Види шире: Clive Archer, *Op. cit.*, pp. 46 - 49.

Spiegel одређују да је регион „*подручје света које обухвата географски блиске државе које у спољним пословима представљају повезане целине.*“²¹⁹ У сличном маниру Kaiser и Padelford у одређивању појма региона комбинују политичке елементе, пре свега иностране послове, са географским обележјима обухваћених територија, указујући на висок степен међузависности и међуповезаности. Као битан сегмент овог поимања јавља се и свест о повезаности и близини, као и пратећа пракса националних политичких вођстава.²²⁰ Идеја оснивања регионалних међународних организација се афирмисала на америчком континенту. Као прва таква организација се наводи Панамеричка унија из 1890. године.²²¹

Под регионалном организацијом се подразумевају по правилу оне организације чије се чланство ограничава на мањи и ограничен број држава. Чланови регионалне организације су државе из одређеног региона или чак и субрегиона, те су затворене за чланство оних држава које не испуњавају овај географских критериј.²²² Без обзира на овај географски критериј, битна детерминантна регионалних организација јесте и заједничко вредносно и идеолошко опредељење држава чланица једне такве организације. Дакле, поред овог објективног услова који значи обавезу да држава чланица географски потпада под један регион, важно је и да је она вредносно, интересно и идеолошки блиска са другим чланицама регионалне организације. Ова идеолошка и вредносна компонентна се дефинише у светлу циљева конкретне регионален организације.²²³

Изимајући у обзир ове критерије, Европска унија се може, с обзиром на своје карактеристике, оквалификовати као регионална организација. Потврду тога налазимо и у члану 49. УЕУ једино европске државе могу стећи чланство у Европској унији. Дакле, географска припадност Европи је одлучујући моменат о томе како дефинисати будуће границе ЕУ имајући у виду њену политику проширења и пријема нових држава чланица. Осим тога, заједништво држава чланица у ЕУ није једино одређено овом географском нотом, као квалификаторни

²¹⁹ Наведено према: *Ibid.*, p. 46.

²²⁰ Шире види: *Ibid.*, p. 46.

²²¹ *Encyclopedia of Public International Law, Op. cit.*, p. 123.

²²² Vladimir Đuro Degan, *Op. cit.*, str. 419.

²²³ *Encyclopedia of Public International Law, Op. cit.*, p. 122.

елемент се поставља и испуњавање приступних услова и прихватање заједничких европских вредности и посебно дефинисаних критерија које је утврдио Европски савет (Копенхагеншки критерији).²²⁴ Реч је о веома продубљеном регионализму динамичке природе чији је циљ постизање *све ближег уједињења међу народима Европе*. Надаље, европски регионализам је оснажен заједничким начелима (члан 2. УЕУ), циљевима и вредностима (члан 3. УЕУ) чије поштовање уз доследну имплементацију *acquis*-а ЕУ представља својеврсан услов учлањења у смислу члана 49. УЕУ. Дакле, могуће је констатовати да је Европска унија регионална организација чије је чланство опредељено георгафским и вредносним критеријима и ограничено на европски континент.

1.1.3. Европска унија између принципа међувладине сарадње и наднационалности

Теоретско позиционирање Европске уније у групу ентитета међународноправне природе и њеног одређивања као регионалне међународне организације, уз нарочито наглашен интензитет интеграционог процеса, поставља питање њеног прецизнијег класификовања у смислу поделе на међународне организације међувладиног типа и оне наднационалног типа, односно оне које се заснивају на принципу интеграције. У том смислу, разликују се интернационалистичка теорија која Европску унију сврстава у први тип међународних организација и супранационалистичка теорија која је посматра као организацију другог типа.²²⁵

²²⁴ Ralf Dahrendorf, 'Unified or Open? The European Alternative,' in: Ralf Rogowski, Charles Turner (eds.), *The Shape of the New Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p. 191.

²²⁵ Ставови о међувладиној (међународној) и наднационалној природи Европске уније су утемељени у теоретским учењима којима се настоји објаснити процес европских интеграција. Наиме, наднационални карактер Европске уније с појашњава кроз призму неофункционализма, који се опет налази у широј групи учења означеној као либералан школа међународних односа. Према неофункционалистима главни мотори европског интеграционог процеса су недржавни субјективитети који су вођени својим економским интересима и одређеним идеолошким убеђењима. Ови субјективитети остварују утицај на носиоце политичке моћи да подржавају и активно учествују у интеграционом процесу. При томе, на нивоу Европске уније се ствара амбијент у којем долази до преноса овлашћења на наднационалне институције који су најподобније за провођење интеграционог процеса и остваривање оних интереса који покрећу цели процес. С друге стране, међувладин (међународни) карактер Европске уније подржава интергuverнменталистичко учење, које се развија у оквиру реалистичке школе међународних односа, чија је основна премиса да се државе у међународним односима руководе остваривањем својих геополитичких интереса. Према овом учењу, процес европских интеграција се заснива на међувладиној сарадњи држава које у њему учествују и државна тела и институције даје импулсе остваривању целокупног интеграционог процеса, сходно својим интересима. У том духу, међудржавне институције Европске уније су централне у процесу одлучивања и треба да имају

Интернационалистичка теорија Европску унију, дакле, посматра као међународну организацију која се заснива на међународном праву. Њено утемељење се проналази у међународним уговорима којима је основана те се, стога, на Европску унију примењују одговарајућа правила међународног јавног права. Као таква, Европска унија представља међународну организацију засновану на принципа међувладине сарадње држава чланица уз потпуно очување њихове слободне воље да остварују конкретне облике сарадње при чему се не утиче на унутрашње надлежности ових.²²⁶ Државе чланице, као такве, располажу овлашћењем да као стране уговорнице оснивачког уговора исте мењају и ратификују њихове измене чиме омогућавају њихово ступање на снагу. У том смислу, све активности институција Европске уније, у првом реду Суда правде, да одређују природу и дејство правног система насталог у оквирима ове организације као аутономан, биле би подређене и одређене задатим међународноправним оквирима проистеклим из претходно наведене делатности држава чланица.²²⁷ У интернационалистичкој оптици, међународна организација се карактерише приближавањем и усаглашавањем одређених политика држава чланица које их самостално реализују. Овај тип међународних организација своје циљеве остварује путем комуникација и вођења расправа и дискусија између држава чланица. Продукт деловања њених институција су било политички документи који чланицама остављају значајну слободу у провођењу, односно, ако се усвајају правни акти, ови су обавезујући једино за државе које су изразиле пристанак да их тај акт обавезује.²²⁸ Владе држава чланица су у потпуној контроли процеса сарадње између држава и оне одлучују сасвим самостално о томе да ли ће се сарадња наставити односно проширити на неке друге области.²²⁹ Овом схватању су блиска и она по којима Европска унија представља један од режима установљених међународним правом чије су институционалне, правне, економске и политичке капацитете државе чланице користиле само у оним

одлучујућу и водећу улогу. Види шире: Simon Hix, *Op. cit.*, pp. 14-16. О функционализму као теорији међународних односа види шире код: Војин Димитријевић, Радослав Стојановић, *Op. cit.*, стр. 56-60.

²²⁶ Guy Isaac, Marc Blanquet, *Op. cit.*, p. 474.

²²⁷ Jo Shaw, *Law of the European Union*, Third Edition, Palgrave, London, 2000, p. 180.

²²⁸ Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, pp. 671 - 672.

²²⁹ Sebastiaan Princen, *Agenda-setting in the European Union*, Palgrave MacMillan, New York, 2009, p. 160.

ситуацијама у којима би се показало да би деловање у оквирима европског интеграционог процеса довело до повољнијег исхода него да државе делују самостално.²³⁰

Наше је становиште да ово схватање, у одређеној мери, одговара стварности и *генетској* основи Европске уније. Ипак, спецификум ЕУ чине и друга обележја која су ближа супранационалистичкој концепцији. Правна теорија је идентификовала неколико критерија које је потребно да нека организација задовољава да би била супранационалног (наднационалног) карактера. Тако се наводи да је потребно да ова организација може усвајати правне акте независно од воље држава чланица те да ови акти могу имати директно дејство на појединце у државама чланицама, затим да усваја обавезујуће акте већинским одлучивањем, а не једногласно или консензусом што је правило у међународним организацијама, као и да постоји тело парламентарне природе које има одговарајућа овлашћења. Поред ових критерија, битно је да у оквиру организације постоји и судско тело које је надлежно за тумачење оснивачких уговора и доношење одлука које обавезују на њихово провођење. Једна супранационална међународна организација треба да буде финансијски аутономна у односу на државе чланице.²³¹ Према наведеном, да би нека међународна организација могла бити окарактерисана као наднационална мора задовољавати читав низ политичких, правних и финансијских критерија. Дакле, морају постојати независни политички органи који доносе обавезујуће одлуке. Ове одлуке делују унутар правног система који им пружа судску заштиту и имају обавезујуће дејство не само за државе чланице организације, већ и за физичка и правна лица која су под њиховом јурисдикцијом, односно захтевају заштиту својих права и обавеза пред органима држава чланица (ови акти међународне организације производе директно дејство). Коначно, да би овај систем могао независно да делује мора уживати одговарајућу финансијску аутономију у односу на државе чланице. Овај сет критерија би, по нашем схватању, био у потпуности ефикасан када би правни акти наднационалне

²³⁰ Damian Chalmers, 'Accounting for Europe,' in: *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 19, autumn 1999, p. 517.

²³¹ Ramses A. Wessel, 'The International Legal Status of the European Union,' *Op. cit.*, p. 118; *Encyclopedia of Public International Law*, *Op. cit.*, p. 125; Vladimir Đuro Degan, *Op. cit.*, str. 420.

организације имали примат над правним актима које усвајају органи држава чланица.

У том смислу, супранационалистичка теорија полази од тога да је Европска унија такође међународна организација, али се разликује од уобичајеног схватања ове категорије. Детерминирајући квалитет Европске уније је процес интегрисања држава чланица. Појам интеграције потиче од латинског придева *integer* који значи целовит, нетакнут, читав, а глагол *integrare* значи успостављање целине, односно вршење делатности која има за циљ да повеже или уједини раздвојене делове ради стварања неке веће целине.²³² Интеграциони процес, у својој суштини, представља унификацију и хармонизацију у различитим секторима и повезивање територија и становништава држава чланица. Додатно, интеграциони процес подразумева да организациони оквир његове реализације поседује и одређена овлашћења која су слична овлашћењима држава у домену законодавне, извршне и судске власти и оваква овлашћења наднационалне међународне организације су заснована на преносу појединих надлежности држава чланица што има битан утицај на стање унутрашњих надлежности ових држава. На нивоу међународних односа, поједини аутори су мишљења да процес интеграција може довести до промене класичне структуре међународне заједнице засноване на државама као сувереним ентитетима. Интегрисање држава по принципу

²³² Bo Stråth, 'Methodological and Substantive Remarks on Myth, Memory and History in the Construction of a European Community,' in: *German Law Journal*, Vol. 6, No. 2, 2005, p. 262. Треба указати на ставове аутора који су мишљења да је након неуспеха федералистичке концепције европског интеграционог пројекта, напуштена државноправна терминологија разликовања федерације и конфедерације. Прешло се на подручје посматрања овог феномена кроз призму теорија међународних односа те се немогућност стварња федерације јединственим актом и у једном моменту, процес интеграција објашњава функционалистичком и неофункционалистичком теоријом. Правни израз ове теорије јесте наднационалност како у погледу карактера правног система насталог у оквирима европске изградње, тако и у погледу поступка одлучивања. С друге стране, схватање Европске уније као конфедерације је у научном и политичком дискурсу изражено кроз терминологију међувладине сарадње. Види шире: Giandomenico Majone, *Op. cit.*, pp. 209-212. Ови наднационални актери су додатни фактор који поред држава чланица и њихових влада руководе процесима сарадње и утичу, сходно својој моћи и институционалној позицији на будућност интеграционог процеса. Види шире: Sebastiaan Princen, *Op. cit.*, p. 160. Творевина која преузима достигнућа економске интеграције остварене у форми унутрашњег тржишта Европске уније и која на одређени начин представља надомештавање чланства у Унији јесте Европски економски простор успостављен уговором између Европске заједнице и држава чланица Европског простора слободне трговине. Ипак, без обзира што ове државе преузимају централне и најбитније делове *acquis-a* Европске уније који се одосе на унутрашње тржиште, у литератури постоји отпор прихватању наднационалних елемената у оквирима ове уговорне творевине. Шире види: Hans Petter Graver, 'Mission Impossible: Supranationality and National Legal Autonomy in the EEA Agreement,' in: *European Foreign Affairs Review*, Vol. 7, 2002, pp. 73-90.

наднационалног организовања поседује потенцијал да допринесе стварању нове врсте међународноправних субјеката који би фигурирали међу постојећим субјектима – државама и међународним организацијама.²³³ Ипак, иако ЕУ има неколико изразито супранационалних институција (Европска комисија и Суд правде ЕУ), још се не може тврдити да се искуство Европске уније у већој мери следи у другим деловима света ради повезивања независних и суверених држава на неким другим континентима. Искуство ЕУ остаје још ограничено, али не значи да не представља потенцијал који ће у будућности генерисати значајне процесе међународног организовања на принципу регионалне интеграције.²³⁴

²³³ Guy Isaac, Marc Blanquet, *Op. cit.*, pp. 474-475; Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *Op. cit.*, p. 105. Поједини аутори износе ставове да су интересне групе које предствљају одређене центре моћи при институцијама Европске уније управо они фактори који својим деловањем подстичу на успостављање што вечег степена наднационалности у европском интеграционом процесу. У нормативном смислу, они настоје да се усвоје што је могуће већи број прописа Европске уније који ће довести до одговарајучих видова унификације, хармонизације и стандардизације. На тај начин је фактички једноставније деловати према институцијама Европске уније као једном центру моћи него према надлежним органима сваке од држава чланица. Види шире: Sonia Mazeu, Jeremy Richardson, 'EU policy-making: A garbage can or an anticipatory consensual policy style?', in: Yves Meny, Pierre Muller, Jean-Louis Quermonne (eds.), *Adjusting to Europe*, Routledge, London and New York, 1996, pp. 51-53.

²³⁴ Stephen D. Krasner, 'Sovereignty,' in: *Foreign Policy*, No. January/February, 2001, p. 28. Занимљиво објашњење прихватања интеграционог процеса који резултује успостављањем наднационалних овлашћења одређених институција Европске уније, нуди и *Macro – Fusion Thesis* према којој се интеграциони процес дешава у амбијенту трансформације националних држава које постају свесне све растућег степена међузависности у савременом свету, а ови трендови чине националне ресурсе недовољним за задовољавање благостања грађана једне државе. У таквим ситуацијама, националне политичке елите прихватају успостављање интеграционог процеса јер кроз његово остварење прибављају потребне ресурсе за задовољавање потреба становништва које их је изабрало. При томе, национална држава и даље опстаје, али одређена овлашћења се преносе на наднационални ниво. У корист интеграционог процеса делују поред фактора на нивоу једне државе и субнационални актери који подстичу трансформацију државног система. Интегрисани ресурси и институционални механизми наднационалног карактера би требало да омогуће задовољавање потреба унутрашње политикк, са једне стране, као и пружање адекватног одговора на императиве међузависности и повезаности на међународном плану. Види шире: Lee Miles, 'A Fusing Europe? Insights for EU Governance,' in: Michael Dougan, Samantha Currie (eds.), *50 Years of the European Treaties – looking back and thinking forward*, Hart Publishing, Oxford, 2009, pp. 21-25. Занимљива је институционалистичка теорија која полази од тезе да је напуштен класични вид владања већ је успостављен систем заједничог, односно колективног, деловања са циљем решавања проблема који постоје у јавној сфери. У том смислу се развијају и оснивају различите институционалне структуре које су способне да учествују у доношењу квалитетних одлука. Ове структуре треба да обједине различите политичке интересе појединица који их чине та да пруже довољно мотивације појединцима који су у њиховом оквиру да их искористе за остваривање својих интереса. Учешће у институционалном процесу делује на ове учеснике тог процеса. Стога институционална структура представља објективан фактор који утиче на доносиоце одлука. Види шире: Damian Chalmers, *Op. cit.*, pp. 523-526. Ипак, анализом процеса доношења политичких и правнообавезујућих одлука у неком наднационалном систему идентификовани су значајни недостатци демократичности целокупног система. Стога се у литератури указује на недостатак легитимитета наднационалног система одлучивања. Види код: David B. Goldman, *Globalisation and the Western Legal Tradition*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, p. 266.

Глобализација може послужити као посебан катализатор преливању европског искуства у друге делове света.

Правилно је закључити да су у Европској унији искомбиновани принцип међувладине сарадње и принцип интеграција. Она је доказ да једна организација може обављати оба типа функција, које су у различитом омеру заступљене у једној међународној организацији.²³⁵ Имајући у виду ову комплексност, може се констатовати да се Европска унија, иако поседује одређене елементе који се одражавају у функцији међувладине сарадње, сврстава у другу групу међународних организација – оних које подразумевају одговарајуће интеграционе процесе између држава чланица. Додатно, Европска унија има наднационална овлашћења у великом броју подручја која су у њеној надлежности.²³⁶ Новији облици регионалних организација су базирани на принципу интегрисања држава чланица, пре свега на економском плану, које на ове организације преносе своја овлашћења, односно заједнички обављају одређене елементе суверених права на нивоу организације. Европска унија почива на интеграционом процесу и типични је представник оваквог типа регионалних организација. Степен повезивања држава у једну овакву организацију превазилази међународну сарадњу и координацију делатности држава чланица, већ има и значајне елементе наднационалности.²³⁷ Такође, због релативно широког обима надлежности које поседује Европска унија чини се исправним схватање да се процес европских интеграција одвија концентрисањем надлежности држава чланица и њиховим заједничким вршењем унутар институционалног оквира Европске уније.²³⁸

²³⁵ Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, pp. 671 - 672. Ови аутори наглашавају да је утврђивање преминације једне или друге функције у једној међународној организацији релативног карактера. И оне организације које преобладају функцију сарадње, попут Уједињених нација, могу имати одређене функције интеграције. Као пример се наводе резолуције које доноси Савет безбедности на основу надлежности за одржавање мира.

²³⁶ Pellet сматра да је и сам појам наднационалности и настао у вези са процесом европских интеграција јер његово нормативно зачеће проналази у првобитној верзији одредбе члана 9. Уговора о оснивању Европске заједнице за угал и челик која је дефинисала наднационалне надлежности тадашње Високе власти. Види: Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 237.

²³⁷ Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, p. 20; Shabtai Rosenne, *Op. cit.*, pp. 251 – 252.

²³⁸ Klaus Dieter Wolf, 'Defending State Autonomy: Intergovernmental governance in the European Union,' in: Beate Kohler-Koch, Rainer Eising (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Routledge, New York, 2005, p. 233.

1.2. Правни систем Европске уније као основ за одређивање њене правне природе

Разматрање правне природе Европске уније, након што смо указали на њена организациона својства, потребно је употпунити освртом на правни систем који настаје у оквиру Европске уније. На овај начин ће се сагледати и друга страна посматраног питања.

У литератури преовладава схватање да је један од кључних инструмената развоја европског интеграционог процеса, кроз различите фазе изградње постојећег организационог оквира, био правни систем који је настао унутар Европске уније. У том маниру се у литератури и наглашава да је ЕУ, као ниједна међународна и транснационална организација дотад свој развој дуговала развоју свог правног система. Овај правни систем представља битну одредницу њене природе и постојања. Стога је правни систем који је настао у њеним оквирима битан елемент одређења природе ЕУ.²³⁹

Ова констатација је оправдана с обзиром да су конститутивни уговори Европским заједницама доделили значајне правностварајуће надлежности на основу којих је стваран *acquis communautaire*, као скуп права, обавеза и вредности на којима се заснива интеграциони процес. Суд правде је у својој јуриспруденцији кроз тумачење и примену развио доктрине које су дефинисале овај правни систем. Благодарећи овој јуриспруденцији, настао је комплексан правни систем који је постао битна одредница односа Европске уније и њених држава чланица, узајамних права и обавеза, као и положаја Европске уније у међународноправној сфери.²⁴⁰ Због свог доприноса европској интеграционој изградњи, Суд правде се назива *неопеваним херојем* европског интеграционог процеса.²⁴¹

1.2.1. Специфичности права Европске уније

Од нарочите користи за одређивање карактеристика правног система ЕУ било је овлашћење Суда правде да одговара на прелиминарна питања која поставе национални судови. Пракса јасно показује да је ова функција Суда значајнија од решавања спорова између држава чланица јер се велики број оваквих спорова у

²³⁹ Francis G. Jacobs, *Sovereignty of Law: The European Way*, *Op. cit.*, p. 35.

²⁴⁰ Ole Spiermann, *Op. cit.*, pp. 804-805.

²⁴¹ Anne-Marie Slaughter, Walter Mattli, 'Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration,' in: Beth A. Simmons, Richard H. Steinberg (eds.), *International Law and International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p. 457.

контексту права ЕУ решава политичким споразумима. Ипак, тумачење оснивачких уговора и дејства права ЕУ је у првом плану.²⁴²

Значају правног система за развој европских интеграционих процеса допринеле су карактеристике овог система и специфичности које ЕУ разликују од других видова међународног организовања. Те специфичности се огледају у обиму овлаштења Европске уније за доношење секундарних прописа, односно обиму њених надлежности, затим, у постојању релативно сложеног институционалног оквира, разликовању између законодавне, извршне и судске функције унутар институционалног оквира ЕУ и коначно, по присутном принципу владавине права, као императиву у складу са којим се морају одвијати сви процеси унутар Уније и у њеном односу са државама чланицама.²⁴³

У почетним годинама европске изградње пред Судом правде²⁴⁴ се поставило питање о томе како је потребно оквалификовати правни поредак настао на темељима конститутивних уговора. Јуриспруденција Суда правде је ово питање решила квалификовањем права насталог у оквирима тадашњих Европских заједница као нови правни поредак чиме је, на одређени начин, напуштен искључиво интернационалистички дискурс који би се могао очекивати у пракси међународних организација.²⁴⁵ При овоме, Суд правде је користио конституционалистички (уставноправни) приступ и дефиниције које би биле ближе пракси неког уставног суда федеративне државе него међународној организацији. Најбоља илустрација која ово показује је образложење одлуке у предмету *Van Gend en Loos* где је констатовано да:

²⁴² Barbara Marchetti, *Op. cit.*, pp. 43-44.

²⁴³ Timothy Moorhead, 'European Law as International Law,' in: *European Journal of Legal Studies*, Vol. 5, Issue 1, Spring/Summer 2012, p. 128.

²⁴⁴ Higgins сматра да су Суд правде Европске уније и Међународни суд правде производ међународних покушаја да се потпомогне неговање мирољубивих односа и да су плод ширих напора за унапређење сарадње између држава на европском континенту, када је реч о Суду правде ЕУ, односно у ширим глобалним оквирима, када је реч о Међународном суду правде. Види шире: Rosalyn Higgins, *Op. cit.*, pp. 1-4.

²⁴⁵ Neil MacCormick, *Questioning Sovereignty*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 106. Треба истаћи да за разлику од већине система који су засновани на међународним уговорима, Суд правде Европске уније карактерише значајан степен отворености према недржавним ентитетима, односно физичким и правним лицима, и спремност на сарадњу са органима судске власти држава чланица. На тај начин је створен један органски повезан систем са више различитих актера на националном и наднационалном нивоу. Слично пажња износи: Christoph Schreuer, 'The Waning of the Sovereign State: Towards a new Paradigm for International Law,' in: *European Journal of International Law*, Vol. 4, 1993, p. 467.

„Заједница успоставља нови правни поредак међународног права у чију су корист државе чланице ограничиле своја суверена права, премда у ограниченом обиму, и чији субјекти нису само државе чланице већ и њихови држављани. Комунитарно право, независно од законодавства држава чланица ... је предодређено да створи права која улазе у њихово правно наслеђе. Ова права настају не само уколико су изричито додељена на основу Уговора, него такође због обавеза које Уговор намеће на јасно одређен начин како појединцима тако и државама чланицама и комунитарним институцијама.“²⁴⁶

Управо у овом контексту поједини аутори и идентификују суштинску разлику између правног система Европске уније и класичног међународноправног система. Наиме, битно је промењен положај појединца којем је признат статус субјекта права ЕУ, односно оновременог комунитарног права, а значајно је и да се ова промена статуса рефлектује у релативно широком подручју економских и других друштвених активности које су у надлежности Европске уније и уређене су *acquis-ем*.²⁴⁷

Суд правде је отишао корак даље у предмету *Costa v. ENEL* констатујући да:

„за разлику од обичних међународних уговора, Уговор о Европској економској заједници је успоставио сопствени правни систем, интегрисан у правни систем држава чланица након ступања на снагу Уговора и који су њихови судови дужни да примењују.“²⁴⁸

На овај начин, Суд је јасно ушао у одређење природе комунитарног права не квалификујући га нити као међународно право нити као нови правни поредак, већ као интегрални део унутрашњег права. У овој одлуци, Суд је у погледу дефинисања правне природе Европске економске заједнице учинио значајан отклон у односу на претходну праксу. Правни поредак заснован на оснивачким уговорима више не квалификује као нови правни поредак међународног права,

²⁴⁶ Case 26/62 *NV Algemene Transporten Expeditie Ondernemeng van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, [1963] ECR I, p. 24. Слично је у предмету *Cases 90, 91/63 Commission v. Luxembourg & Belgium*, [1964] ECR 1217, p. 1233. констатовано да комунитарно право представља: „нови правни поредак који уређује овлашћења, права и обавезе субјеката на које се примењује, као и поступке потребне за утврђивање и санкционисање сваке евентуалне повреде“ што је уобичајена уставноправна терминологија. Itzcovich подсећа на радове италијанског аутора Morellia који су настали 1954. у којима овај писац правни систем настао у оквиру Европске заједнице угља и челика описује као нови правни праоредка, који је самодовољан, који се разликује од међународног права и који директно може предвидети права и обавезе за појединце. На идентичној теоретској концепцији ће и Суд правде почев од предмета *van Gend en Loos* третирати комунитарни правни поредак. Види шире: Giulio Itzcovich, 'Legal Order, Legal Pluralism, Fundamental Principles. Europe and Its Law in Three Concepts,' in: *European Law Journal*, Vol. 18, No. 3, May 2012, pp. 360-362.

²⁴⁷ Timothy Moorhead, *Op. cit.*, p. 129.

²⁴⁸ Case 6/64 *Costa v. ENEL* [1964] ECR 585, p. 593.

као што је поступио у случају *Van Gend en Loos*. Овај прелаз са међународног на унутрашњеправно читање оснивачких уговора, досегао је врхунац у предмету *Les Verts* када термилошки потпуно напушта подручје међународног права и прелази на уставни терен квалификујући оснивачке уговоре као уставну повељу Заједнице.²⁴⁹ Осим тога, у овој одлуци је Суд правде афирмисао тврдњу да је Заједница заснована на праву чиме је у институционални оквир тадашње Европске економске заједнице увео категорију владавине права која је иманентна савременим уставним системима.²⁵⁰ Ово је дало повода да неки аутори истакну да међународно право више није релевантно у погледу важења оснивачких уговора, те да су ови стекли карактер самоважећих уговора и престали да буду класични међународни уговори.²⁵¹ Из ове судске праксе се јасно види да је Суд оснивачке уговоре некадашњих Европских заједница третирао другачије од осталих међународних уговора дајући им посебан значај и уставни карактер. На овим уговорима се заснивао нови правни поредак који је имао посебности у односу на традиционално схватање међународног јавног права.²⁵² Према појединим ауторима пракса Суда правде о правној природи Европске уније истиче два темељна принципа. Према првом, друштвени и политички сегмент европског интеграционог процеса је значајно близак оном који постоји у оквирима оубичајене националне политике, док према другом принципу, циљеви овог интеграционог процеса и питања која обухвата имају значајне сличности са циљевима које пред себе постављају институција националних држава.²⁵³ Надаље, конкретни правни оквир који одређује функционисање институција унутар Европске уније, као и динамику правног система који оне изграђују се остварује у ширем контексту заједничке европске уставне културе. Овај концепт превазилази

²⁴⁹ Case 294/83 *Parti Ecologiste 'Les Verts' v. Parliament* [1986] ECR 1339, para. 3. Идентична терминологија је коришћена у мишљењу поводом Уговора о успостављању Европског економског простора у коме је резимирано дотадашње одређивање специфичности права европских интеграција уз наглашавање да оснивачки уговор представља уставну повељу Заједнице и да успоставља нови правни поредак. У овом предмету су посебно реафирмисане доктрине примата и директног дејства, види: Avis 1/91, *Accord sur la création de l'Espace économique européen*, Rec. I-6079, para. 21

²⁵⁰ Francis G. Jacobs, *Sovereignty of Law: The European Way*, *Op. cit.*, p. 41; Paul Craig, 'Constitutions, Constitutionalism, and the European Union,' in: *European Law Journal*, Vol. 7, No. 2, June 2001, p. 130.

²⁵¹ *Ibid.*, p. 135.

²⁵² Ole Spiermann, *Op. cit.*, p. 805,

²⁵³ Pavlos Eleftheriadis, 'The Idea of a European Constitution,' in: *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 27, No. 1, 2007, pp. 3-4.

аритметички збир посебних уставних традиција које су се развиле у оквиру европских држава. Он изражава плуралистички карактер уставног наслеђа европског континента уз идентификовање скупа заједничких вредности и међусобних утицаја који су се остварили између појединих држава, као и унутар регионалних структура.²⁵⁴

У суштини, овде треба нагласити да су у почетној фази развоја европске изградње, правни систем који се заснивао на темељима оснивачких уговора био третиран као међународноправни, како од стране држава чланица, тако и институција тадашњих Европских заједница. Ипак, каснији период, посебно током шездесетих година прошлог века, долази до одређених промена које се у теорији означавају као процес трансформације, односно конституционализације. Наиме, комунитарни правни поредак поприма, што утврђује пракса Суда правде, одређена обележја унутрашњег уставног права. Та обележја се, барем у пракси институција Европских заједница, огледају у примату и директном дејству норми комунитарног права у унутрашњим правним порецима држава чланица, а појединци стичу статус субјеката права европских интеграција. Додатно овоме, европска судска пракса постепено признаје уставни значај питањима заштите људских права и основних слобода, као и то да расподелу надлежности тумачи у складу са доктринама које иду у корист интеграционог процеса и институција тадашњих Европских заједница. Као посебан оквир који је погодовао оваквој трансформацији препознаје систем судске контроле оличен у Суду правде ЕУ, систем сарадње са националним судовима и утицај који јуриспруденција високе европске инстанце има у пракси институција држава чланица. Оваква импрегнација унутрашњег права од стране неког изваннационалног оквира није својствена класичним организационим формама међународног права што потврђује посебан карактер европске изградње. Ипак, без обзира на све те сличности које право ЕУ има са уставним поретком, битна и суштинска разлика је недостатак легитимизације кроз уобичајени политички процес својствен савременим демократским државама. Сматра се да нису задовољени сви услови да

²⁵⁴ Alberto Vespaziani, 'Comparison, Translation and the Making of a Common European Constitutional Culture,' in: *German Law Journal*, Vol. 9, No. 5, 2008, pp. 547-548.

би се могло говорити да постоји неки посебан европски конституционализам.²⁵⁵ Pellet стога са правом пита како је могуће да је у тако кратком периоду, који је протекао између доношења ових двају одлука, дошло до тако значајне промене у судском дискурсу, при чему није било значајнијих промена у правној сфери европског интеграционог процеса. Уз то, овај аутор и оспорава самоуверену констатацију Суда о разлици између оснивачког уговора и обичних међународних уговора. У суштини, једина *differentia specifica* која би овде била оправдана јесте она која иначе постоји између уговора којима се оснива нека међународна организација и других међународних уговора.²⁵⁶ У суштини, концепција *новог правног поретка међународног права* изражава вољу Суда да се овај правни поредак, за који Суд признаје да улази у сферу међународноправног, ипак, разликује од уобичајеног међународног права што би и могли бити прихваћено. С друге стране, конституционалистички дискурс, којим је овенчана ова јуриспруденција, није имао безрезервну подршку ни у теорији ни у пракси без обзира не неспорну посебност правног система Европске уније. Суд је до ових резултата успео доћи захваљујући изразитом ослањању на системско и телеолошко тумачењу оснивачких уговора, приликом чега је текстуални основ за овакво резоновање Суда екстремно слаб.²⁵⁷ Ипак, има аутора који подржавају овакав приступ Суда правде.

Дакле, благонаклоност Суда правде да утврди уставну димензију оснивачких уговора на којима почива Европска унија и на тај начин покуша да им да истоветан значај као и уставима држава није једноставан ни на плану праксе ни теорије. У практичном смислу, устав би требало да буде акт стабилности и континуитета, те да почива на сталним основама. За разлику од ове темељне одреднице уставног акта, оснивачки уговори Европске уније и ранијих Европских заједница, предмет су континуираног процеса измена и допуна. На теоретском

²⁵⁵ Joseph H.H. Weiler and Ulrich R. Haltern, 'Constitutional or International? The Foundations of the Community Legal Order and the Question of Judicial Kompetenz-Kompetenz,' *Op. cit.*, pp. 339-342.

²⁵⁶ Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 205; Сличан став се заступа и код: Guy Isaacs, Marc Blanquet, *Op. cit.*, p. 186;

²⁵⁷ Овде треба упозорити да теорија сматра да се телеолошко тумачење треба користити тек онда када текстуално тумачење не даје довољно резултата. Такође, и у овом случају позивање на циљ и сврху међународног уговора је могуће учинити само у вези са редовним значњем термина, односно предметне уговорне одредбе. Дакле, телеолошки метод је други степен тумачења, а не основни метод тумачења неког међунаордног уговора. Види шире: Ulf Linderfalk, *On the Interpretation of Treaties*, Springer, Dordrecht, 2007, pp. 203-208.

плану, не може се идентификовати ни постојање уставотворне власти нити другог релевантног чиниоца јер су оснивачки уговори акти међународног јавног права који у погледу форме и садржине у потпуности зависе од држава чланица као суверених субјеката међународног права. Дакле, превођење ових аката у устав неке наднационалне творевине није једноставно ни изводљиво у тренутној констелацији односа које управљају евроинтеграционим процесом.²⁵⁸

Без обзира на то колико се може учинити интерпретативно иновативним, према овом конституционалистичком дискурсу Суда правде ЕУ треба гајити одређену дозу објективности. Неоспорно је да оснивачки уговори Европске уније, имајући у виду њихову функцију, могу бити посматрани као уставни акти у материјалном смислу. То се односи, у првом реду, на одредбе којима се уређује функционисање, надлежности и институционални оквир Европске уније. Такво посматрање нас повезује са најширим поимањем устава као акта којим се уређује било која људска политичка заједница. Као додатни аргументи у прилог конституционализације оснивачких уговора наводи се и начин њиховог ратификовања, односно чињеница да су у појединим државама одржани референдуми у погледу њиховог прихватања. У истој линији аргумената се истиче и да су поједине државе чланице проводиле референдуме и у погледу одобравања уставних промена које су чиниле ради могућности наставка процеса европских интеграција који је захтевао све шири пренос овлашћења на Унију. Chaltiel у том контексту наводи тврдњу коју је својевремено пласирао Louis Le Fur, а према којој прихватање, односно потврда, неког оснивачког уговора од стране народа, доводи до његовог прерастања од конвенционалног акта до акта уставног карактера. Међутим, ово не значи да се оснивачки уговори могу поистоветити са уставом неке државе, нити се Европска унија консеквентно томе може сматрати државом. Такође, терминологија уставноправне провенијенције коју користи висока европска јурисдикција треба бити схваћена као израз њеног политичког опредељења и одраз тенденција у развојима правног поретка Европске уније, а

²⁵⁸ Giuseppe Martinico, 'Born to Be Together: The Constitutional Complexity of the EU,' in: *Review of Constitutional Studies*, Vol. 16, Issue 1/2011, pp. 69-72. Детаљнију анализу утицаја Суда правде на одређивање ефеката и примене права Европске уније види код: Joxerramon Bengoetxea, Neil MacCormick, Leonor Moral Soriano, 'Integration and Integrity in the Legal Reasoning of the European Court of Justice,' in: BÚRCA Gráinne de, WEILER Joseph H.H. (eds.) *The European Court of Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2001, pp. 43-85.

самим тим и ове организације. Без обзира на ове тежње, конститутивни уговори су и даље у искључивој власти држава чланица које остају њихови господари.²⁵⁹ Чињеница да су конститутивни уговори у појединим државама били ратификовани, односно да су њихове измене потврђене референдумским путем не мењају њихову природу. Ради се само о томе да су државе чланице проводиле своје релевантне уставне одредбе о ратификацији међународних уговора значаја какав имају конститутивни уговори ЕУ, односно државе чланице се на овај начин каналисале своје унутрашње политичке процесе и токове.

Дакле, ако се прихвати схватање о конституционализацији оснивачких уговора Европске уније, Maduro сугерише да је створено уставно тело на темељима тржишне интеграције и захваљујући успостављању унутрашњег тржишта. При томе, иако постоји тај уставни оквир, није се водило рачуна о уставним вредностима које би требало да чине његову садржину. То пре свега због тога што није обављена неопходна расправа са уставотворачком амбицијом.²⁶⁰ И неки други писци су на становишту да оснивачи ЕУ нису имали за циљ да створе акт који би био једнак уставима националних држава.²⁶¹ Стога је наше схватање да уколико би се прихватила евентуална конституционализација, она је ограниченог карактера и *ratione materiae* сведена на економско подручје, односно на питања која су регулисана у оквирима унутрашњег тржишта Европске уније. Другим речима, проведена је економска интеграција, што и јесте у фокус институционалних и материјалних одредаба конститутивних уговора Европске уније. С друге стране, у домену политичких питања није дошло до већег степена повезивања. Они су и даље у значајној мери изван домашаја оснивачких уговора и квалитет односа који се развија у том погледу није оног интензитета као односи настали у домену унутрашњег тржишта.

Благонаклон приступ теорији конституционализације се оправдава виђењем, да је право Уније '*саставни део унутрашњег права држава чланица*' и

²⁵⁹ Florence Chaltiel, *Op. cit.*, pp. 327-333; Joxerramon Bengoetxea, Neil MacCormick, Leonor Moral Soriano, *Op. cit.*, pp. 56-58.

²⁶⁰ Miguel Poiares Maduro, *Op. cit.*, p. 77.

²⁶¹ Шире види: Paul Craig, 'Constitutions, Constitutionalism, and the European Union,' *Op. cit.*, pp. 130-132. Такође, има аутора који сугеришу да појам суверенитета не треба посматрати у апсолутном смислу, већ као категорију која у оквиру међунаордног повезивања држава, губи свој искључиви карактер и представља плуралну категорију. Види шире: Michael Wilkinson, 'Constituting Europe: Flexibility or Finalité,' in: *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 22, No. 1, 2002, pp. 179-180.

почива на тумачењу оснивачких уговора, које врши Суд правде, као да се ради о *de facto* уставу ЕУ као наднационалне творевине.²⁶² У овом маниру, Weiler износи став да је као директна последица конституционализације „Заједница постала ентитет чији најближи структурални модел није више међународна организације него гуића, иако не унитарна политичка заједница, пре свега федеративна држава.“²⁶³ Конституционализација, као таква, се остварује захваљујући продирању доктрина директног дејства и примата права ЕУ које је развио Суд правде и томе што на основу њих правни субјекти могу уживати одређена права и захтевати њихову заштиту пред надлежним националним органима.²⁶⁴ Додатно овоме, битно је указати и на карактер деривативног права ЕУ (посебно аката из члана 288. УФЕУ). Његовим усвајањем институције ЕУ стварају право које путем директног дејства или директне примењивости утиче на стварне процесе и правни промет у државама чланицама. На овај начин је ограничена самосталност и искључиво право држава чланица да доносе прописе и дефинишу политике, као и да одлучују о правима и обавезама појединаца у оним доменима који су поверени Унији при чему су државе чланице дужне да примене ове акте или им пруже адекватну правну заштиту.²⁶⁵ Субјекти овог новог правног поретка нису само државе, што је уобичајено за класично међународно право, него су и физичка и правна лица.²⁶⁶ Кроз успостављање ових доктрина, Суд правде ЕУ је деловао као инстанца која има надзорна овлашћења. Своју надлежност је искористио да уведе посебно поимање правне природе ЕУ тумачећи дејство њеног правног поретка на унутрашње право држава чланица те

²⁶² Ole Spiermann, *Op. cit.*, p. 806.

²⁶³ Joseph H.H. Weiler, 'The Transformation of Europe,' in: *Yale Law Journal*, Vol. 100, No. 8/1991, p. 2407. Ради компарација, треба истаћи да начело супрематије које постоји у федерацији означава њен карактер надржаве, односно посебне државне организације која је надређена федералним јединицама. Оно такође значи не само супрематију права федерације над прописима федералних јединица, већ и политичку супремацију федералних политичких институција над институцијама федералних јединица. За разлику од федеративног модела, не би се могло рећи да ова политичка супрематија постоји у оквиру Европске уније. Види шире: Ратко Марковић, *Op. cit.*, стр. 370-373.

²⁶⁴ Alec Stone Sweet, *The Judicial Construction of Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 14.

²⁶⁵ Joseph Weiler, 'The Community System: the Dual Character of Supranationalism,' in: *Yearbook of European Law*, Vol. 1, 1981, p. 269; Lucia Serena Rossi, 'Constitutionalisation de l'Union européenne et des droits fondamentaux,' in: *Revue trimestrielle du droit européenne*, Vol. 38, No. 1/2002, p. 29; Anne-Marie Slaughter, 'International Law in a World of Liberal States,' in: *European Journal of International Law*, Vol. 6, No. 1, 1995, pp. 525-526.

²⁶⁶ Eric Stein, 'Lawyers, Judges, and the Making of A Transnational Constitution,' *American Journal of International Law*, Vol. 75, No. 1/1981, p. 24.

да учини да ЕУ мање буде подударна моделу међународне организације, а да је више слична држави федеративног уређења.²⁶⁷

Овај проконституционалистички приступ је потребно рационализовати у светлу следећих аргумената. Тако Neil MacCormick сугерише да је Суд правде могао комунитарно право окарактерисати као регионално међународно право и тумачити са уобичајеног интернационалистичког становишта. Његово дејство не би било угрожено јер би државе чланице биле обавезне да предузимају све потребне мере да би испоштовале обавезе преузете међународним уговором у складу са правилом *pacta sunt servanda*. Појединци би своја права, која би им евентуално доделиле институције ове регионалне организације, могли да реализују путем инструмената унутрашњег права држава чланица.²⁶⁸ Додатно овоме, Simon истиче да је „генетски код“ Европске уније међудржавног порекла те да је правни систем који стварају њене институције настао из уговора (*droit né des traités*) и да, као такав, подлеже правилима општег међународног права и начелима *iuris cogentis*.²⁶⁹

Наш је став да аргументација коју Суд правде износи у прилог концепције `новог правног поретка` не садржи ништа нарочито оригинално и несвојствено што се не би могло приписати и осталим међународним организација. Претерана је тврдња Суда правде ЕУ да екстензиван пренос овлашћења толико посебан да се не би могао реализовати уобичајеним инструментима међународног права. У духу праксе Сталног суда међународне правде могли бисмо поновити став из случаја *Wimbledon* по коме је ступање у неки међународни уговор не само ограничавање суверених права страна уговорница, већ је и остваривање саме суверености.²⁷⁰

1.2.2. Однос права Европске уније и унутрашњег права држава чланица

Након што смо указали на то како Суд правде ЕУ поима правни систем Европске уније и приказали основне поставке теорије конституционализације

²⁶⁷ Barbara Marchetti, Lucia Serena Rossi, 'Constitutionalisation de l'Union européenne et des droits fondamentaux,' in: *Revue trimestrielle du droit européenne*, Vol. 38, No. 1/2002, p. 29p. 44.

²⁶⁸ Neil MacCormick, *Op. cit.*, 107-112.

²⁶⁹ Denys Simon, *Op. cit.*, pp. 79-81, Члан 5. УЕУ утврђује принцип ограничених овлашћења стипулишући да свака институција делује у оквиру ограничења овлашћења која су јој дељена оснивачким уговорима, а у складу са у њима утврђеним поступцима, условима и циљевима.

²⁷⁰ Alexander Orakhelashvili, 'The Idea of European International Law,' in: *European Journal of International Law*, Vol. 17, No. 2/2006, pp. 344-345.

овог правног система која је настала коа консеквенца ове јуриспуденције, потребно је да размотримо и однос права ЕУ и унутрашњег права држава чланица да бисмо сагледали релане и практичне домете судксе праксе Суда правде. О односу права Европске уније и унутрашњег права држава чланица говори неколико доктрина елаборираних и установљених у пракси Суда правде. То су доктрина примата права ЕУ, директно и индиректно дејство норми примарног и секундарног права и одговорност држава чланица за повреду права ЕУ.

Доктрина директног дејства је уведена одлуком Суда правде из 1963. године донесеном у предмету *Van Gend en Loos*.²⁷¹ Размотривши релевантне околности Суд правде је одлучио да:

„према духу, структури и тексту Уговора члан 12. (садашњи члан 30. УФЕУ, прим. аутора) треба протумачити тако да производи непосредна дејства и ствара индивидуална права која унутрашње правосуђе мора да заштити.“²⁷²

Да би норма имала директно дејство потребно да буде прецизна, јасна, безусловна и да не захтева нормативну делатност националних институција, односно да се може применити без транспозиције у националне прописе.²⁷³ Коментатори ове одлуке су углавном сагласни да је њен смисао да се обезбеди једнообразна примена и *effet utile* права ЕУ. *Effet utile* је начело међународног јавног права које подразумева да се „*предност треба дати оном тумачењу које*

²⁷¹ У овом предмету је холандско шпедитерско и транспортно предузеће тужило холандску пореску управу пред специјализованим пореским судом (Tarifcommissie) због подизања царине на производе које је оно увозило, тврдећи да такав акт представља повреду тадашњег члана 12. Уговора о оснивању Европске економске заједнице (садашњи члан 30. УФЕУ), која предвиђа забрану увођења нових и подизања постојећих царина између држава чланица, тзв. "*stand-still clause*". Ради тумачења предметне одредбе, холандски суд се обратио Европском суду правде са захтевом за решавање претходног питања да ли предметна одредба има унутрашње дејство, другим речима, да ли се правни субјекти могу на њу позивати ради заштите индивидуалних права које судија мора заштити. Види шире: *Case 26/62 NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, [1963] ECR I, p. 21. Поред представника холандске владе, као интервенијенти су се појавили и представници белгијске и немачке владе који су пледирали у корист националне суверености, док је представник Европске комисије заузео проинтеграционистичко становиште. Занимљиво је да је општи правобранлац у овом предмету био ближи позицији држава чланица и препоручио Суду да не призна директно дејство нормама оснивачког уговора. Види шире: Eric Stein, *Op. cit.*, pp. 2-3.

²⁷² *Case 26/62 NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, [1963] ECR I, p. 26. Због значај који је имала ова одлука, у теорији се често наводи да, ако би се право ЕУ изучавало и у наредних 50 до 100 година, овај предмет ће се увек описивати као јединствен судијски допринос настајању уједињене Европе. Ole Spiermann, *Op. cit.*, p. 805.

²⁷³ *Case 26/62 NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, [1963] ECR I, p. 25.

одређеном правилу омогућава пуно дејство и даје највећу практичну вредност.²⁷⁴ Државе чланице су додатно онемогућене да крше своје међународноправне обавезе преузете у контексту евроинтеграција, а које имају према субјектима права под њиховом јурисдикцијом, јер ови последњи та своја права могу непосредно да остварују пред судским органима чиме је отклоњен недостатак традиционалног међународног права које не познаје физичка и правна лица као своје директне субјекте.²⁷⁵ Наиме, у литератури постоје ставови да савремени трендови у развоју права на прво место стављају ефективност правне норме, односно утврђивање тога да ли се правна норма може применити на разуман начин и да ли је разумно поступање по правној норми. Услед таквог приступа, питање важења правне норме остаје у другом плану.²⁷⁶ У том смислу Chalmers истиче да ова пресуда „представља значајну уставну констатацију да Европско право није попут конвенционалног међународног права будући да оно признаје приватна лица, грађане и корпорације, као и државе чланице, да су његови субјекти.“²⁷⁷ У сличном маниру Weiler опажа да „оперативни систем Заједнице није више регулисан општим принципима међународног јавног права, већ специфичном међудржавном владином структуром дефинисаном уставном повељом и уставним принципима.“²⁷⁸ За разлику од права ЕУ где је признавање директног дејства норми која испуњава услове обавезно, и класично међународно право, једино познаје могућност директног дејства неке одредбе међународног

²⁷⁴ Александра Чавошки, Ана Кнежевић-Бојовић, Душан Поповић, *Op. cit.*, стр. 112.

²⁷⁵ Eric Stein, *Op. cit.*, p. 5; Joseph Weiler, 'The Community System: the Dual Character of Supranationalism,' *Op. cit.*, p. 274; Karen Davies, *Understanding EU Law*, 2nd Edition, Cavendish Publishing Ltd, London, 2003, pp. 48-50; Види шире: Alec Stone Sweet, *Op. cit.*, pp. 19-23.

²⁷⁶ Paolo Grossi, *A History of European Law*, (translated by Laurence Hooper), Wiley – Blackwell, Chichester, 2010, pp. 161-162. Наиме, Суд правде је стао на становишту да у својој пракси мора да обезбеди ефективност права Европске уније. Тако се принцип ефективности може посматрати као један од општих принципа права ЕУ који је настао кроз праксу Суда правде и није директно заснован на правима држава чланица. Његово утемељење се налази у доктринама директног дејства и примата права ЕУ. Операционализација принципа ефективности је омогућена путем техника тумачења оснивачких уговора које је користио Суд правде. Види шире: Takis Tridimas, *Op. cit.*, pp. 418-419. Ђорђевић упозорава да се у погледу примене начела ефективности уговора мора водити рачуна о томе да се не повреди слово и дух међународног уговора. Без обзира на то колико трагање за корисним дејством неке одредбе може бити значајно за примену неког међународноправног инструмента, мора се водити рачуна да се не измени суштина и смисао неке уговорне одредбе. Види шире: Стеван Ђорђевић, *Op. cit.*, стр. 417.

²⁷⁷ Damian Chalmers, Adam Tomkins, *European Union Public Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, p. 49.

²⁷⁸ Joseph H.H. Weiler, 'The Transformation of Europe,' *Op. cit.*, p. 2407.

уговора.²⁷⁹ О томе је посебно било речи у случају *Compétences des tribunaux de Dantzig* из 1928. где се констатује да међународни споразум може изузетно да има директно дејство и да ствара субјективна права уколико се ради о вољи страна уговорница да споразуму повере овакво дејство.²⁸⁰

Доктрина директног дејства омогућава да се, под одређеним условима, изједначе ефекти и примена прописа које усвајају институције Европске уније са прописима држава чланица. Национални органи који примењују право морају узимати у обзир оне норме које имају директно дејство. У случају *Van Gend en Loos* установљено је директно дејство за одредбе оснивачког уговора.²⁸¹ Каснија пракса је утврдила и да одредбе директива (само у вертикалној ситуацији)²⁸² и одлука²⁸³ могу имати директно дејство. У погледу уредби је јасно да су у смислу члана 288, став 2. УФЕУ директно примењиве на територији држава чланица и

²⁷⁹ Denys Simon, *Op. cit.*, p. 387.

²⁸⁰ У овом предмету се ради о захтеву Савета Друштва народа за саветодавно мишљење о важењу Уговора између Пољске и Данцига из 1921. године који, између осталог, дефинише услове службе железничара, а поводом преласка неколицине железничара из службе Слободног града Данцига у службу пољских железница. Према мишљењу владе Данцига овај уговор треба да представља довољно јасан основ за дефинисање услова преласак и обављања железничке службе. Међутим, он није био проведен у пољско законодавство и поставило се питање да ли се релевантне одредбе уговора могу директно применити. Пољска страна је оспоравала ове тврдње. Суд је установио „Лако се може прихватити да, према устаљеном принципу међународног права, *Beamtenabkommen*, међународни уговор, не може, као такав, непосредно стварати права и обавезе за појединце. Али, не може се оспоравати да циљ једног међународног уговора, као и намере страна уговорница, може бити усвајање ... одређених правила, која стварају права и обавезе појединцима која могу применити национални судови ... Текст и општа садржина *Beamtenabkommen*-а показују да су одредбе овог акта непосредно примењиве између службеника и Управе.“ Court permanente de justice internationale, *Compétences des tribunaux de Dantzig*, Avis consultatif, 3 Mars 1928, Série B, No. 15, pp. 17-18.

²⁸¹ Поред ове прве пресуде која је утемељила доктрину директног дејства, ово дејство за одредбе оснивачких уговора потврђено је и у низу других пресуда, међу којима треба истаћи следеће: Case 57/65 *Alfons Lütticke GmbH v. Hauptzollamt Saarelouis* [1965] ECR 205, Case 43/75 *Defrenne v. Sabena* [1976] ECR 455, Case 293/83 *Gravier v. City of Liège* [1985] ECR 593, Case 186/87 *Cowan v. French Treasury* [1989] ECR 195, итд.

²⁸² Case 41/71 *Van Duyn v. Home Office* [1974] ECR 1337. Овај случај се односио на холандску држављанку која је намеравала да се усели у Велику Британију и запосли у Цркви Сијантолога једној од протестантских верских организација позивајући се на слободу кретања радника. Када је стигла у Британију, госпођи Ван Дајн није издата радна дозвола на основу позивања на заштиту јавног поретка јер су сијантолози сматрани за секту. Питање упућено Суду правде је било да ли члан 3. Директиве 64/221 има директно дејство. Одредба овог члана ограничава право држава чланица да позивајући се на јавни поредак ограничавају слободу кретања радника. Суд је одлучио да ова одредба Директиве има директно дејство и да се тужилац може на њу позивати у главној ствари, односно пред надлежним британским судом.

²⁸³ Case 9/70 *Franz Grad v. Finanzamt Traunstein* [1970] ECR 825. У овом случају је било питање да ли тужилац може пред националним судом да оспори законитост националног прописа који уводи посебну врсту пореза по основу да је противна одлуци Савета министара која налаже да се сви порези супституишу јединственим порезом на додатну вредност. Суд је утврдио да комунитарни пропис има директно дејство и да тужилац може да се позива на њега оспоравајући законитост националног прописа.

обавезујуће у целости. Њихово транспоновање актима унутрашњег права држава чланица је супротно оснивачким уговорима.²⁸⁴ Што се тиче међународних уговора чија је уговорница Европска унија, пракса Суда правде је била неконзистента те је у неким предметима утврђено директно дејство одредаба уговора, док је у другим предметима постојање овог дејства одбијено.²⁸⁵

Непостојање директног дејства директива у хоризонталним ситуацијама, када неке директива није имплементирана или је погрешно имплементирана, Суд правде је схватио као претњу ефективности права ЕУ те је, да би исту отклонио, у предмету *Von Colson* је утврдио индиректно дејство директива које представља обавезу националних органа да националне прописе тумаче у светлу прописа ЕУ када решавају о правима и обавезама субјеката права.²⁸⁶

Будући да је Суд правде установио да под одређеним условима норме права ЕУ могу имати директно дејство и да на основу ових појединци могу пред институцијама држава чланица заснивати своја субјективна права и захтевати њихову заштиту, ради ефективности овог система било је неопходно да се утврди и однос између норми права ЕУ и норми унутрашњег права држава чланица који ће омогућити несметано остваривање директног дејства првих.²⁸⁷ Следећа доктрина која је поред директног дејства утицала на профилисање обележја права ЕУ је доктрина примата права ЕУ над правом држава чланица. Суд правде није желео да питање односа ових правних система препусти уставним актима држава чланица какво је стање у вези са међународним јавним правом. Потреба за униформном и ефикасном применом комунитарног права није толерисала

²⁸⁴ Case 34/73 *Variola Spa v. Amministrazione Italiana delle Finanze* [1973] ECR 981, Case 39/72 *Commission v. Italy* [1973] ECR 101.

²⁸⁵ Case 104/81 *Hauptzollamt Mainz v. Kupferberg* [1982] ECR 3641, Case 426/93 *Germany v. Council* [1995] ECR I-3723, Cases 21-24/72 *International Fruit Company v. Produktschap voor Groenten en Fruit* [1972] ECR 1219, Case 270/80 *Polydor and RSO Records Inc v. Harlequin record Shops and Simons Records Ltd.* [1982] ECR 329.

²⁸⁶ Суд је констатовао „Национални судови су дужни да тумаче и примењују законодавство усвојено ради провођења директива у сагласности са захтевима комунитарног права, у оној мери у којој им је према националном праву дато дискреционо право да тако поступају.“ Види: Case 14/83 *Von Colson and Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen* [1984] ECR 1891, para. 28. Додатно овоме, треба указати и на ставове у литератури по којима је Суд правде својом јуриспруденцијом мотивисао домаће судове да са њим сарађују. Тим приступом је успостављена сарадња између европске судске инстанце и судова држава чланица, а ефект је био да ови други постану заштитници обавеза држава чланица, а пре свега националних органа извршне власти, заснованих на оснивачком уговору као међународном уговору. Види шире: Timothy Moorhead, *Op. cit.*, p. 142.

²⁸⁷ Anne-Marie Slaughter, Walter Mattli, 'Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration,' *Op. cit.*, pp. 90-94.

слободу држава чланица да саме одлучују како да се реши евентуални сукоб права ЕУ и националног права. У случају *Costa v. ENEL*, у коме се поставило питање односа двају правних система, Суд утврдио принцип примата права Европске заједнице у односу на национално право.²⁸⁸ У овом случају је утврђено да националне норме, иако донесене након усвајања комунитарних, не смеју бити супротне њима, а ако су усвојене не могу се применити на односе који су регулисани комунитарним правом. Ову одлуку је Суд правде засновао на следећем образложењу:

„За разлику од обичних међународних уговора, Уговор о Европској економској заједници је створио сопствени правни систем, који је по ступању на снагу Уговора, постао саставни дио правних система држава чланица и који њихови судови морају да примењују. Оснивањем Заједнице неограниченог трајања, која има своје сопствене институције, сопствени субјективитет, правну способност и способност представљања на међународном плану, и нарочито, стварну власт која проистиче из ограничења суверенитета или преноса власти од стране држава Заједнице, државе чланице су ограничиле своја суверена права, иако у ограниченом обиму, и тако су створиле правни систем који обавезује како њих тако и њихове држављане.“²⁸⁹

Допринос ове одлуке развоју евроинтеграционог процеса је афирмисање посебности права ЕУ и истицање његове дистинкције у односу на класично међународно право. Ипак, неки писци су мишљења да ови аргументи нису у довољној мери убедљиви и да је оваква одлука мотивисана политичким опредељењем Суда да покаже да су оснивачки уговори различити од обичних међународних уговора.²⁹⁰ Дакле, на први поглед би се стекао утисак да је сврха ових двеју доктрина заштита субјективних права као таквих. Ипак, иако се ради о

²⁸⁸ Case 6/64 *Costa v. ENEL* [1964] ECR 585, Клијент и дионичар национализоване компаније за производњу и дистрибуцију електричне енергије, господин Коста оспорио је уставност италијанског закона којим је извршена национализација ове компаније. Уставност је оспорена не само у погледу усаглашености са Уставом, већ и у погледу усаглашености са Уговором о Европској економској заједници који забрањује приватизацију у питању.

²⁸⁹ Case 6/64 *Costa v. ENEL* [1964] ECR 585, p. 593.

²⁹⁰ Bruno de Witte, 'Direct Effect, Supremacy, and the Nature of the Legal Order', in: Paul CRAIG & Grainne de BURCA (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 183; Karen Davies, *Op. cit.*, pp. 56-58. Без обзира на практичне импликација јуриспруденције Суда правде ЕУ, постоје истанчана становишта о томе како су сумњиви основи на којима је установљен примат права Уније над националним правима држава чланица. Тако се истиче да је Суд правде у значајној мери премашао своја уговором додељена овлашћена и заузео улогу по којој је био не само тумач, већ и креатор правног система. Види шире: John Laughland, *Op. cit.*, str. 166-169.

субјективним правима, детаљнија анализа омогућава да се уочи да су у питању права која проистичу из тржишних слобода.²⁹¹

Насупрот овом схватању, постоје и она размишљања у литератури према којима чињеница да је Суд утврдио примата права ЕУ у односу на унутрашњи правни систем држава чланица не представља значајније одступање од начела која су присутна у класичном међународном праву. Чињеница да је су овлашћења судских инстанци у Европској унији експанзивно постављена у односу на неке друге међународне примере не умањује међународноправни карактер ЕУ. Једино сврсисходно разликовање између унутрашњег судског органа и неког међународног судског органа би било смислено уколико би они, по природи ствари, могли имати јасно различите обиме овлашћења. Овлашћења међународних судских инстанци нису неким општим принципом омеђене о оделење од оних овлашћена која има суд у некој држави. Овлашћења међународног судског тела су одређена, по правилу, међународним уговорима којима се ова тела оснивају, што се заснива на сувереној вољи држава уговорница. Такав је случај и са Судом правде ЕУ који своја овлашћења заснива на оснивачким уговорима Европске уније.²⁹² Будући да се право ЕУ и његов однос према унутрашњем праву држава чланица посматра, без обзира на посебности овог првог, у сфери међународног права, чини нам се разумним размишљање аутора који доктрину примата права ЕУ посматрају као манифестацију начела *pacta sunt servanda*.²⁹³ Додатно, истиче се и да је на овај начин омогућен *effet utile* конститутивних уговора.²⁹⁴

Ова доктрина је као *par excellence* израз успешности правне стране интеграционог процеса надоместила недостатак продубљивања политичке димензије интеграције. Примат права ЕУ представља нормативну димензију наднационалности европске изградње који постепено све ближи федералном моделу у погледу односа правних система држава чланица и ЕУ. За разлику од

²⁹¹ Peer Zumbansen, 'Semantics of European Law,' in: *European Law Journal*, Vol. 5, No. 2, June 1999, p. 121; Norbert Reich, *Understanding EU Law*, 2nd Edition, Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2005, pp. 36-38; Giulio Itzcovich, *Op. cit.*, pp. 368-370.

²⁹² Timothy Moorhead, *Op. cit.*, p. 130.

²⁹³ Ole Spiermann, *Op. cit.*, p. 806.

²⁹⁴ *Effet utile* представља одређену корекцију принципа рестриктивног тумачења међународних уговора. Принцип *effet utile* значи да не би било оправдано оно рестриктивно тумачење које би примену међународног уговора учинило неефективном јер се сматра да је намера страна уговорница била да се постигне одређени резултат те је због тога међународни уговор у питању и био закључен. Види шире: *Encyclopedia of Public International Law*, *Op. cit.*, p. 125.

нормативне, политичка страна наднационалности се не развија таквом динамиком. Процес европских интеграције обележило је одсуство расположења држава чланица за пренос надлежности на нивоу ЕУ и давање већих нормативних овлашћења Унији у оквиру постојећих надлежности. Нормативно наднационалност је практично остварена револуционарним одлукама Суда правде којима је успостављена доктрина примата.²⁹⁵ Примат који имају норме права Европске уније над националним актима држава чланица потврђен је и у новијој пракси Суда правде ЕУ. Илустративан је случај *Cardero Alonso*²⁹⁶ из 2006. године у којем је, потврђена обавеза да национални суд одбије примену некопатибилне националне одредбе без обзира на овлашћења која поседује према релевантним прописима државе чланице, као и да следи тумачење Суда правде о усклађености националне норме са изворима права ЕУ. Martinico наводи и случај *Krzysztof Filipiak v Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu* у којем је потврђен примат праксе Суда правде у односу на одлуке националних власти.²⁹⁷ Специфичност правне интеграције у ширем оквиру европског интеграционог процеса може се уочити у доктринама о дејству права Европске уније и начинима и методима настанка ових доктрина. Указали смо на то да је Суд правде у домену правне интеграције одиграо кључну улогу. Ипак, у контексту обављања судбене функције, Суд правде је посегао за применом специфичног метода тумачења права ЕУ. На први поглед би се рекло да је у центру пажње Суда било трагање за намером држава чланица те да је доминантан телеолошки метод. Ипак, детаљниим сагледавањем његових одлука и образложења на којима заснива своје одлуке, може се уочити да Суд значајну пажњу придаје формулацијама одредба оснивачких уговора, дакле употреба језичког тумачења, али да се конкретна норма увек смешта у шири

²⁹⁵ Joseph Weiler, 'The Community System: the Dual Character of Supranationalism,' *Op. cit.*, p. 270-273. На овом месту Weiler разматра различите полазне основе и теоретске поставке од којих се креће у анализи процеса европских интеграција са политиколошког и правног становишта. Док су, с једне стране политиколози сматрали да је природан развој процеса интегрисања и да је успостављање његове дубље политичке повезаности редован ток ствари, дотле су теоретичари права, с друге стране, полазили од премисе да је настајући правни поредак међународноправне природе те је афирмисање његове супранационалности, у својој суштини, представљало неочекиван позитиван развој интеграционих процеса.

²⁹⁶ C-81/05, *Anacleto Cordero Alonso v Fondo de Garantía Salarial (Fogasa)* [2006] ECR I-7569, pt. 46: „Национални суд мора да одбије примену сваке дискриминаторне одредбе националног права, без тражења или чекања да исту укине законодавац ... Та обавеза и даље постоји без обзира на то да ли је или не национални суд надлежан према националном праву да учини тако.“

²⁹⁷ C-314/08, *Krzysztof Filipiak v Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu* [2009] ECR I-11049, види шире: Giuseppe Martinico, *Op. cit.*, pp. 88-90.

контекст у систем одредаба и да је системско тумачење преовлађујући метод тумачења. То не значи да је телеолошки приступ занемарен. Напротив, Суд правде полази од претпоставке да постоји јединствена намера и циљ држава чланица као колективитета и идентификујући тај циљ он додатно расветљава систем одредаба и тумачи у том светлу једну конкретну одредбу.²⁹⁸

Иако је пропалим Уговором о успостављању Устава за Европу у члану I-6 било предвиђено да: „*устав и право које усвоје институције Уније, у вршењу надлежности које су јој додељене, има примат над правом држава чланица,*“²⁹⁹ ова одредба није одржана у Лисабонском уговору. Ипак, одређено текстуално упориште овој доктрини је дато у Декларацији број 17. о примату уз Лисабонски уговор.³⁰⁰ Упућивање на доктрину примата на начин одређен у јуриспруденцији Суда правде није без значаја јер изражава јасно схватање примата права Уније које прихватају све државе чланице.

Суштина доктрине примата права Европске уније над националним правом држава чланица се огледа у томе да у сфери примене права Уније, свака његова норма, без обзира да ли се ради о одредби оснивачког уговора или неког секундарног акта, има превагу над националном нормом која јој је супротна а која уређује исти друштвени однос.³⁰¹ У том смислу може се указати да, посматрано кроз призму Суда правде ЕУ, „*примат права Уније представља вредност чије промовисање и уобличавање од стране Суда правде и признавање од стране*

²⁹⁸ Timothy Moorhead, *Op. cit.*, p. 138; Damian Chalmers, Adam Tomkins, *Op. cit.*, p. 48.

²⁹⁹ Treaty Establishing A Constitution for Europe, *Official Journal of the European Union*, C 310/1, EN, 16.12.2004. О овој одредби види коментар код: Josephine Steiner, Lorna Woods, Christian Twigg-Flesner, *EU Law*, Ninth Edition, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 85-86.

³⁰⁰ „Конференција подсећа да, сходно сталној јуриспруденцији Суда правде Европске уније, уговори и право које усвоји Унија на основу уговора имају примат над правом држава чланице, према условима утврђеним овом јуриспруденцијом.“ Уз декларацију је приложено и мишљење Правне службе Савета ЕУ: „Из јуриспруденције Суда правде произилази да је примат комунитарног права основни принцип овог права. Према Суду, овај принцип је нераздвојив од посебне природе Европске заједнице. У време прве пресуде ове сталне јуриспруденције (пресуда од 15. јула 1964 донесена у предмету 6/64, *Costa v. ENEL*), примат није био поменут у уговору. То је случај још и сада. Чињеница да принцип примата није уписан у будући уговор неће изменити ниучему постојање овог принципа ни јуриспруденцију Суда правде која је на снази.“ *Déclaration n° 17 relative à la primauté, Journal officiel de l'Union européenne*, C 115/344 FR, 9.5.2008.

³⁰¹ Joseph H.H. Weiler, 'The Transformation of Europe,' *Op. cit.*, p. 2414; Denys Simon, *Op. cit.*, p. 410; Joël Rideau, 'Le rôle des Etats membres dans l'application du droit communautaire,' in: *Annuaire français du droit international*, Vol. 18, Année 1972, p. 886.

домаћих судова је круцијално за остварење пројекта Уније.³⁰² Jacobs основ за установљење ове доктрине проналази и у принципу владавине права.³⁰³

Иако доктрина примата може пронаћи своју оправданост са становишта права Европске уније, она није тако једноставно прихваћена са становишта уставног права великог броја држава чланица Уније. Наиме, у својој интерној хијерархији, правни систем ЕУ и држава чланица заступају различито опредељење када је реч о надређености уставног оквира Уније, односно држава чланица. Становиште ЕУ је да је њен уставни оквир надређен оквиру држава чланица. За разлику од овога, оптика држава чланица је таква да оне заузимају супротно схватање по којем њихово уставно право задржава вишу хијерархијску позицију у односу на уставноправни оквир Европске уније.³⁰⁴ Стога би се могло закључити да упркос обимној јуриспруденцији Суда правде ЕУ којом је овај афирмисао своју позицију и примат права ЕУ, није постигнуто то да и из перспективе врховних националних судова питање њиховог уставног поретка изгледа идентично европској перспективи. Додатно овоме, питање примата и његових граница и даље није сасвим недвосмислено решено на ауторитативан начин, а примери да се улога Суда правде ЕУ као крајње и врховне инстанце за одлучивање о валидности права ЕУ доводи у питање од стране националних уставних судова, јасно показују да још постоји одређени простор за тумачење и да су схватања и ставови свих релевантних учесника процеса правне интеграције далеко од јединствених.³⁰⁵ Без обзира на све, постоји схватање да се може говорити о јединственом европском уставном поретку којег чине сви уставноправни системи држава чланица и заједнички уставни систем ЕУ. Они функционишу по принципу надопуњавања националних уставних система европских системом кроз један хармоничан однос.³⁰⁶ Овакав однос нам се и чини прихватљивим, јер у пракси, уставни системи држава чланица очувавају своју нормативну логику, а с друге стране, деловање у институционалном систему

³⁰² Timothy Moorhead, 'European Law as International Law,' in: *European Journal of Legal Studies*, Vol. 5, Issue 1, Spring/Summer 2012, p. 139.

³⁰³ Francis G. Jacobs, *Sovereignty of Law: The European Way*, *Op. cit.*, p. 41.

³⁰⁴ Miguel Poyares Maduro *Op. cit.*, pp. 95-96.

³⁰⁵ Philip Allott, 'Europe and the dream of reason' in: Joseph H.H. Weiler, Marlene Wind (eds.), *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 216-217; Paul Craig, 'Constitutions, Constitutionalism, and the European Union,' *Op. cit.*, pp. 134-135.

³⁰⁶ Philip Allott, 'Europe and the dream of reason' *Op. cit.*, pp. 224-225.

Европске уније *ipso facto* подразумева поштивање њеног уставног (институционалног) права. Дакле, суштина је у комплементарности и компатибилности двају система, а не у њиховом сукобљавању на свакодневној основи. У противном, уколико би ова напетост и конфликт двају уставноправних оквира била перманентне природе, европска изградња би постала неодржива.

Без обзира на ове дилеме и размимоилажења у погледа формалног домета и значаја ових доктрина, као и њихове прихватљивости из светла уставних права држава чланица, несумљиво су оне помогле квалитетном функционисању права Европске уније у протеклим деценијама. У комбинацији са доктрином директног дејства која у пракси значи да право Европске уније у државама чланицама постаје *law of the land*, а захваљујући доктрини примата постаје *higher law of the land*.³⁰⁷ Доктрина примата додатно наглашава оне карактеристике правног система ЕУ који су присутни и у федеративно уређеним државама. Ипак, насупрот овој сличности, не треба занемарити основе на којима почива Европска унија, а што су међународни уговори. Нити, за разлику од федерација, чињеницу да у ЕУ не постоји *pouvoir constituant* као што је то случај са државама. У том смислу, битан приговор на европски конституционални приступ је недостатак потврде демократским путем од уставотворног демоса, који у суштини и не постоји.³⁰⁸ Творци оснивачких уговора су државе чланице, а не њихови грађани.

Иако су ове доктрине унапредиле положај и дејство правних норми које усвајају институције Европске уније у правним системима држава чланица, потпуна заштита ефективности примене права ЕУ остварена је тек афирмисањем доктрине одговорности државе. Ова доктрина подразумева обавезу државе чланице да накнади појединцима штету коју су претрпели услед кршења права Европске уније од стране државе чланице које кршење јој се може приписати.³⁰⁹ У

³⁰⁷ David B. Goldman, *Op. cit.*, p. 261.

³⁰⁸ Joseph H.H. Weiler, 'In defence of the status quo: Europe's constitutional *Sonderweg*' in: Joseph H.H. Weiler, Marlene Wind (eds.), *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 8-9.

³⁰⁹ Case C – 6 & 9/90 *Francovich and Bonifaci v. Italian Republic* [1991] ECR I-5357. Одлуком у предмету *Francovich* Суд правде је установио да је принцип одговорности државе за претрпљену штету инхерентан систему оснивачких уговора и утвђени су услови потребни за постојање ове одговорности. Тако је установљено да одговорност државе чланице постоји под следећим критеријумима: прво, потребно је да норма неког акта Уније на чије се кршење указује установљава одређено право у корист појединца; друго, дефиниција овог субјективног права мора бити довољно јасна и треће, мора постојати узрочна веза између повреде обавезе од стране државе и штете претрпљене од стране појединца. Уз ово, битно је истаћи да одговорност државе постоји

том духу, у литератури се говори и о одређеној врсти *суверентости* правног система Европске уније у односу на државе чланице који се заснива на појашњеним доктринама, надлежностима које су додељене Уније и обавези лојалности држава чланица према Унији дефинисаној у оснивачким уговорима.³¹⁰ Ипак, успостављање доктрина и њихова примена нису искључива заслуга Суда правде ЕУ. Ове судске доктрине су пуни ефекат у правном систему Европске уније постигле захваљујући сарадњи Суда правде са судовима држава чланица и политичкој подршци коју је Суду пружила Европска комисија у домену својих надлежности.³¹¹ Дакле тријас ових доктрина чини правни систем ЕУ довољно самосталним у смислу примене у односу на државе чланице, а њихове органе, законодавне, извршне и судске власти на адвекатан начин обавезаним на доследну примену примарног и секундарног права ЕУ. Ипак, за комплетност ове анализе, треба нагласити да Европска унија не располаже механизмима правне и материјалне природе каквим располажу државе да би обезбедила примену и извршавање норми које усвоје њене институције. Иако су утврђене наведене доктрине и установљена одговорност државе чланице за спровођење права ЕУ, ипак су институцијама Уније на располагању крајње лимитарани механизми за провођење њеног права. Државе чланице су једине ус тању да осигурају да се право ЕУ у потпуности и правилно тумачи и примењује од стране адресата неке конкретне правне норме. Због тога је дејство права ЕУ зависно од сарадње националних институције законодавне, извршне и судске власти и европских институција.³¹²

Након што смо појаснили развоји доктрина које одређују однос права ЕУ са унутрашњим првом држава чланица, чини нам се вредним да представимо начин на који Anne-Marie Slaughter резимира допринос јуриспруденције Суда правде ЕУ одређивању природе правног поретка Европске уније:

„До 1963. примена Римског уговора, као било којег другог међународног уговора, у потпуности је зависила о мерама националних законодаваца држава чланица Заједнице. Од 1965, грађанин државе у Заједници могао је да захтева од националног суда да учини непримењивом било коју одредбу домаћег права за

без обзира на то који је од њених органа прекршио одређену норму права Уније. Види шире: Denys Simon, *Op. cit.*, pp. 429-432.

³¹⁰ Damian Chalmers, Adam Tomkins, *Op. cit.*, p. 186.

³¹¹ Gary Marks, Liesbet Hooghe, Kermit Blank, 'European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance,' in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 3, September 1996, p. 369.

³¹² Damian Chalmers, Adam Tomkins, *Op. cit.*, p. 187.

коју би утврдио да је у супротности са одређеним директно примењивим одредбама уговора. Од 1975., грађанин једне државе у оквиру ЕЗ могао је да захтева да се не примењује национални пропис за који би било утврђено да је у супротности са самоизвршивом одредбом секундарног законодавства, директива националним владама које је усвојио Савет министара ЕЗ. И од 1990., грађани Заједнице су могли да захтевају од њихових националних судова да тумаче национално законодавство у складу са законодавством Заједнице због неоправданог пропуштања у имплементацији директива од стране националних законодаваца.³¹³

Полазећи од горе описаних доктрина, у литератури је настала теорија конституционализације правног поретка Европске уније. Према овом учењу, конституционализација се базира на тези трансформације која је омогућена јуриспруденцијом Суда правде ЕУ. Под трансформацијом се, у овом контексту, подразумева суштинска промена правних односа заснованих на оснивачким уговорима и одређених осталим изворима права ЕУ. У пракси се ово остварује тако што је право ЕУ превазишло своје почетно стање у којем је представљало обавезујуће односе између држава чланица и постало правни систем чији су субјекти и приватна лица, односно и ова лица постају носиоци одређених права и обавеза проистеклих из правног система ЕУ. При томе, вршење јавних овлашћења у оквиру ЕУ у великој мери има обележја ове активности у оквирима држава, однос права ЕУ и унутрашњег права држава чланица је одређен доктринама које је установио Суд правде ЕУ.³¹⁴ Ипак, иако имају одређена обележја уставног акта неке државе, пре свега у погледу регулисања питања надлежности ЕУ, структуре и начина одлучивања њених институција, као и механизма примене и судске заштите права ЕУ, оснивачки уговори ЕУ се не могу поистоветити са уставима у смислу унутрашњег и државног права.³¹⁵

³¹³ Anne-Marie Slaughter, Walter Mattli, 'Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration,' *Op. cit.*, p. 458.

³¹⁴ Paul Craig, 'Constitutions, Constitutionalism, and the European Union,' *Op. cit.*, p. 128; Joseph H.H. Weiler and Ulrich R. Haltern, 'Constitutional or International? The Foundations of the Community Legal Order and the Question of Judicial Kompetenz-Kompetenz,' *Op. cit.*, p. 339. У својој пракси, Суд правде ЕУ се, у оним питањима која су уставног значаја, а имају импликације у домену заштите људских права и основних слобода, учестало позивао на заједничке уставне традиције држава чланица, људска права установљена међународним уговорима и посебно на Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода. Види шире: Allard Knook, 'The Court, the Charter, and the Vertical Division of Powers in the European Union,' in: *Common Market Law Review*, Vol. 42/2005, pp. 368-371.

³¹⁵ Paul Craig, 'Constitutions, Constitutionalism, and the European Union,' *Op. cit.*, p. 129.

У овом правцу, Weiler закључује да Европску унију треба посматрати са институционалне и са правне стране. Први аспект указује на конфедералну природу институционалног система, док када је реч о правном систему, узимајући у обзир доктрине примата и директног дејства, ради се о федералним обележјима. Ова комбинација федералних и конфедералних сегмената уз присуство значајне улоге држава чланица осликава посебан карактер европског интеграционог процеса и најбољи је индикатор онога што се означава као европски *Sonderweg*.³¹⁶ Walker, свестан посебности ЕУ и њене међународноправне природе, предлаже да се конституционализација ЕУ замени термином метаконституционализма чиме ће се објединити и њене посебности као ентитета основаног актима међународног права и она обележја која асоцирају својствима државноправних субјеката.³¹⁷

Осим теорије конституционализације, у литератури постоје и друга појашњења утицаја ових доктрина на правни систем ЕУ и његов однос са правом држава чланица. За разлику од оних писаца који ове доктрине посматрају са становишта превенције евентуалног конфликта, Hofmann ову проблематику не посматра са становишта евентуалног примата и супериорности једног правног система над другим већ нуди, нама се чини, одређену компромисну теорију којом објашњава овај однос. Тако полази од схватања да правни систем Европске уније представља интегрисани правни систем због суштинске повезаности правних аката ЕУ са правом и институцијама држава чланица. Ово се објашњава тиме да су органи држава чланица они који углавном извршавају прописе које доносе институције Европске уније, као и то да извршна власт држава чланица учествује у стварању права ЕУ.³¹⁸ Једно од својстава овог правног система као интегрисаног система јесте његово транс-територијално дејство захваљујући принципу међусобног признања правила држава чланица. Сходно овоме, правни систем Европске уније, иако уз постојање доктрине примата, није хијерархијски надређен јер европска изградња функционише по принципу једне *network oriented*

³¹⁶ Joseph H.H. Weiler, 'In defence of the status quo: Europe's constitutional *Sonderweg*' *Op. cit.*, p. 10.

³¹⁷ Neil Walker, 'Flexibility within a Metaconstitutional Frame: Reflections on the Future of Legal Authority in Europe,' in: Gráinne de Búrca, Joanne Scott (eds.), *Constitutional Change in the EU – from Uniformity to Flexibility*, Hart Publishing, Oxford, 2000, pp. 23-24.

³¹⁸ Herwig CH Hofmann, 'Which Limits? Control of Powers in an Integrated Legal System,' in: Catherine Barnard, Okeoghene Odudu (eds.), *The Outer Limits of European Union Law*, Hart Publishing, Oxford, 2009, p. 45.

structure.³¹⁹ У практичном смислу ова мрежна структура почива на разним видовима сарадње између држава чланица, као и између држава чланица и институција Европске уније. У том смислу се и губи стриктна контрола вршења овлашћења према принципима уставног права. Конкретне процедуре које се примењују у Европској унији пре би се могле поистоветити са административним (управним) правом.³²⁰ Ово поимање је на становишту јединства правних система ЕУ и правних система држава чланица. Наш примарни циљ није да ово прихватимо или оповргавамо јер излази из домена главног предмета истраживања, ипак, и када би се ово учење у потпуности прихватило, и даље би се поставило питање хијерархије и надређености правних аката који се усвајају на различитим нивоима. Ради се о општеприхваћеној правној поставци да принцип законитости, који у својој најширој дефиницији подразумева усклађеност аката ниже правне снаге са актима више правне снаге, захтева постојање односа хијерархије и надређености, ако не само правних система, оно и аката у оквиру истог правног система. У том смислу, доктрина примата права ЕУ и у случају идеалне интегрисаности и даље би била неопходна јер све док се ради о различитим нивоима политичке моћи и одлучивања, са својим посебним институцијама, биће потребно недвосмислено одредити норме донесене на којем нивоу односе превагу над нормама донесеним на другом нивоу одлучивања. Према садашњем стању уређења ЕУ то је неопходно о чему сведоче и устаљена пракса Суда правде, као и поимање држава чланица изражено у Декларацији број 17. на Лисабонски уговор.

Дакле, сумирајући претходно можемо рећи да постоје два пола учења: прво је да је право ЕУ суштински одвојено и различито од међународног права и ради се о сасвим новом правном поретку. Друго учење је да је реч о специфичном делу међународног јавног права, односно о унутрашњем праву регионалне међународне организације. Наше је становиште да се решење питања правне природе права ЕУ може пронаћи у некој компромисној варијанти. Нама је логично схватање да се при дефинисању правне природе ЕУ на основу правног система који настају у оквиру ове организације, морају сагледати два сегмента

³¹⁹ *Ibid.*, pp. 47-49;

³²⁰ *Ibid.*, pp. 61-62;

ове појаве. То су начин утемељења правног система и поступак усвајања правних аката, пре свега деривативних, са једне стране, и дејство правних норми права ЕУ, са друге стране. На првом месту, порекло права ЕУ је неспорно међународноправне природе као и што је било педесетих година прошлог века. Начин стварања деривативних извора права је одређен легислативним процедурама дефинисаним оснивачким уговорима и знатно је напреднији од начина типичног за већину међународних организација. Ипак, доносиоци одлука су институције ЕУ као међународне творевине. Начин одлучивања је питање другог реда у овом контексту. Иначе, усвајање одлука квалификованом већином није непознато пракси међународног организовања. Чињеница да је оно заступљено у скоро свим областима обухваћеним процесом европског интегрисања по нама има квантитативни, али не никако супстацијални значај у погледу детерминисања квалитета организације. Доминација већинског одлучивања само указује на наднационалну природу организације у питању, али никако не може бити схваћена као индикатор постојања етатистичке организације. Суштинско питање које се овде поставља јесте питање врсте правних извора који прописују поступак одлучивања и оних фактора који могу утицати на измену овог поступка. Сасвим је јасно да нас одговор на ово питање, будући да је регулисано конститутивним уговорима, опет смешта у сферу међународног права.

На другом месту, дејства правних аката, истина, у великој мери одражавају значајан степен повезаности са националним правима држава чланица, посебно у смислу њиховог примата и директног дејства. Ове особине, иако немају експлицитно текстуално упориште у оснивачким уговорима, настале су у пракси Суда правде који је, истина претежно системским и телеолошким тумачењем уговора одредио дејства права ЕУ, али још увек на основу овлашћења које су му дале државе чланице. Овакво поступање Суда се може образложити императивношћу интеграционог процеса који се отелотворује путем *acquis*-а, а који свој смисао има једино ако је његов *effet utile* неупитан. Ова неупитност корисног дејства је обезбеђена успостављањем и слеђењем наведених судских доктрина. Стога је у коначници могуће закључити, да, без претензије да се да свеобухватан одговор на ово питање, за потребе овог рада, право ЕУ може

посматрати као унутрашње право регионалне међународне организације чије су дејство и домаћаји у унутрашњем праву држава чланица јасно, јединствено и ефективно одређени.

1.2.3. Однос права Европске уније и међународног јавног права

Питање односа међународног јавног права и права Европске уније, као унутрашњег права једне међународне организације, је кључно за разумевање положаја који Европској унији припада у међународном правном поретку. Додатно, одређење овог питања треба да допринесе и потпунијем сагледавању међународноправног субјективитета. Као индикатор овог питања, пре свега, потребно је имати у виду приступ који има Суд правде Европске уније према питањима општег међународног права, као и начин на који схвата позиционирање правног система Уније у ширим оквирима међународноправног система. На конкретном нивоу, однос међународног права и права Европске уније можемо сагледати са неколико аспеката зависно од тога који међународноправни извор имамо у виду. На првом месту, значајно је размотрити положај општег међународног права. Друго, посебну пажњу захтева положај међународних уговора. У савременом међународном праву, као извор међународноправних обавеза могу бити и акти које усвајају органи појединих међународних организација, те ћемо, на трећем месту, размотрити и њихов положај кроз перспективу правног система Европске уније. Коначно, осврнућемо се и на питање аката које усвоје уговорна тела уговора чија је једна од страна уговорница Европска унија. Пре него размотримо назначену проблематику, указаћемо на појам права међународне организације.

А) Претходно позиционирање права Европске уније и појам права међународне организације

Пре него се упустимо у разматрање овог односа, потребно је дати одређена претходна појашњења опште природе. Генерално, када је реч о правном положају међународних организација у међународном праву, треба успоставити разлику између правила међународног јавног права која се односе на међународне организације, с једне стране, и права међународне организације, с друге стране. Прву категорију чине конститутивни уговори међународне организације који

представљају примарно (оригинерно) право. Уз конститутивне уговоре, у корпусу ових правила се налазе и нека општа правила међународног права која се примењују на све међународне организације као субјекте тог правног поретка. По свом настанку, ова група правила претходи постојању саме организације. Другу категорију чине правила која су настала путем нормативне делатности институција међународне организације и представљају тзв. секундарно (деривативно) право међународне организације које чини унутрашње право дате организације које се примењује само у оквирима те организација и према државама чланицама (постоје и изузеци од овога као што је пример аката Уједињених нација који се примењују и на државе нечланице због значаја ове најшире универзалне организације). Унутрашње право међународних организација, које своју правну снагу дугује међународном праву и припада међународноправном систему, ипак ужива одређену посебност и аутономију у односу на међународно право и на право држава чланица.³²¹

Право настало у оквиру једне међународне организације најбољи је израз њене правне воље која је различита од правне воље држава чланица. Овај правни систем свој обим и садржину заснива на функцијама и конкретним надлежностима која су додељене међународној организацији. Diez de Velasco сматра да се правни поредак једне међународне организације формира на граници између међународног правног поретка и правних поредака држава чланица. Овај аутор је мишљења да би овај правни поредак најправилније било назвати правилима организације, како је то учинила и Комисија за међународно право. С обзиром на постојање великог броја различитих међународних организација, чије функције и надлежности варирају, врсте аката које усвајају поједине међународне организације међусобно се значајно разликују. Ипак, одређене опште карактеристике својствене праву сваке међународне организације су да уређује функционисање међународне организације и односе између њених институција, затим односе организације и држава чланица, а у неким случајевима могу имати утицај и на положај држављана држава чланица. Поједине међународне организације успостављају и посебне органе који су овлаштени да врше контролу

³²¹ Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, pp. 640 - 642.

„уставности“ аката које усвајају институције организације.³²² У суштини, уколико је у питању унутрашње право неке међународне организације, па тако и право Европске уније, ради се о посебним и аутономним правним порецима, који се разликују како од међународног права, тако и од унутрашњег права њихових држава чланица. Ипак, важно је истаћи да унутрашње право међународне организације у великој мери зависи од међународног права, пре свега, због тога што су међународне организације настале на основу оснивачких међународних уговора.³²³ Додатно овоме, не треба пренебрегнути ни чињеницу да је партикуларизам, у неку руку, иманентан међународном праву, посебно у погледу међународних уговора који обавезују само оне субјекте који су за то изразили свој пристанак. Овај партикуларизам свој посебан вид добија у погледу међународних уговора којима се оснивају међународне организације, нарочито уколико је реч о регионалним организацијама. У овом случају, партикуларизам постаје и нека врста владајућег начела међународног организовања на регионалном плану.³²⁴

Имајући у виду постојање великог броја међународних организација које, свака у складу са својим надлежностима, има могућност да креира правила међународноправне природе која обавезују мањи или већи круг субјеката, присутна је опасност да се међународни правни поредак различито развија на одређеним просторима. Ова тенденција, пак, посебно се може уочити у контексту постојања регионалних међународних организација које стварају своја посебна правила. Ова пракса је као изазов који се јавља пред међународним правом препозната већ у првој половини прошлог века. Тај феномен је поред регионализације значајан јер отвара и простор за фрагментацију међународног права јер ове организације стварају различита правила која обавезују њихове државе чланице уз то да се ова правила могу међу собом и разликовати. Ипак, постоји одређени скуп правила, пре свега *ius cogens*, а затим и обавезе на основу Повеље Уједињених нација, као и обавезе према међународној заједници као целини, који подједнако обавезују све међународне организације. Као адекватно превазилажење проблема фрагментације професор Ракић упућује на предлог

³²² Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, pp. 104-106.

³²³ Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 642.

³²⁴ Види шире: Момир Милојевић, ‘Регионализам и међународно право,’ у: *Правна ријеч – часопис за правну теорију и праксу*, Година VI, Број 20/2009, стр. 667-680.

Комисије за међународно право да се примењује начело хармонизације према којем начелу евентуални сукоб између норми међународног права треба да буде решен тако што би се ове тумачиле као да су међусобно компатибилне у оној мери у којој је то могуће.³²⁵ Ипак чини нам се да се ефекти фрагментације донекле могу неутрализовати. Наиме, са становишта међународног права, јасно је да се државе, а самим тим и међународне организације, не могу позивати на своје унутрашње право да би избегли неизвршавање обавеза утемељених у међународном праву. Ипак, поред овог општег принципа, не може се констатовати да ли међународна пракса преферира монистичку или дуалистичку концепцију.³²⁶ Осим тога, постоји обавеза да се унутрашње право усклађује са обавезама које проистичу из позитивних међународних норми, било уговорног или обичајног порекла.³²⁷ За неке ауторе је у савременим међународним односима питање односа међународног и унутрашњег права, дефинитивно решено у корист овог првог. Као потврду тога наводе дипломатску и међународну судску праксу.³²⁸

Б) Положај општег међународног права

Као и остале међународне организације и Европска унија егзистира у међународном правном поретку и своје постојање заснива на међународном праву. Практика Суда правде Европске уније је на становишту да је једна од обавеза, некадашње Европске заједнице, односно садашње Европске уније, као и њених држава чланица, да поштују међународно право и Суд правде је многим изворима међународног права признао директно дејство чак и у ситуацијама када велики број државних судова то не би учинио.³²⁹ У том смислу, Хигинс сматра да Суд правде ЕУ перципира међународно јавно право као део правног поретка Европске уније.³³⁰ Додатно констатује да Суд правде Европске уније третира међународно обичајно право као саставни дио правног поретка Европске уније те да

³²⁵ Види шире: Бранко М. Ракић, 'Фрагментација међународног права и европско право – на Западу нешто ново,' *Анали Правног факултета у Београду*, година LVII, бр. 1/2009, стр. 123-128.

³²⁶ Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, *Op. cit.*, стр. 71-72.

³²⁷ Ian Brownlie, *Op. cit.*, p. 35. Као потврду схватања да унутрашње норме не могу однети превагу над међународним обавезама, односно да се државе не могу позивати на своје унутрашње право да избегну неку међународну обавезу, овај аутор наводи неколико пресуда: PCIJ, *Free Zones Case*, Ser. A/B, No. 46, 1932; PCIJ, *Greco-Bulgarian Communities*, Ser. V, No. 17, 1930.

³²⁸ Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 109.

³²⁹ Denys Simon, *Op. cit.*, 2001, p. 353; Francis G. Jacobs, *Sovereignty of Law: The European Way*, *Op. cit.*, p. 54.

³³⁰ Rosalyn Higgins, *Op. cit.*, p. 6.

јуриспруденција Међународног суда правде служи као средство за идентификовање обичаја који је применљив у конкретној ситуацији.³³¹ Као и остале судске инстанце међународног карактера, Суд правде ЕУ промовише поштивање сета норми перемпторног карактера, односно *ius cogens*-а.³³² Осим овога, Суд правде ЕУ користи институте и правила међународног уговорног права у доношењу својих одлука, пре свега у погледу тумачења међународних уговора, испитивања њиховог дејства и утврђивања важења сукцесивно преузетих уговорних обавеза.³³³ Уз то, у појединим случајевима Суд правде се позива на одлуке неких других међународних судских тела као што је Међународни суд правде, Европски суд за људска права и Апелационо тело при Светској трговинској организацији.³³⁴ На овај начин је европски судија посматрао међународно право као јединствену целину унутар којег егзистира правни систем Европске уније. Кроз своју праксу је показао да основна начела и нека друга правила општег међународног права прихвата као своја.

Као илустрација односа права Европске уније и општег међународног права³³⁵ могу се навести неколико одлука. У предмету *Anklagemyndigheden v.*

³³¹ *Ibid.*, p. 10.

³³² Tawhida Ahmed, Israel de Jesus Butler, 'The European Union and Human Rights: An International Law Perspective,' in: *European Journal of International Law*, Vol. 17, No. 4, 2006, pr. 778-780.

³³³ Denys Simon, *Op. cit.*, pp. 353-354.

³³⁴ Margot Horspool, Matthew Humphreys, *European Union Law*, 6th Edition, Oxford University Press, Oxford, 2010, p. 110. Као илустрацију позивања Суда правде ЕУ на одлуке других међународних судова, можемо навести следеће пресуде. У случају *Case C-162/96, Racke v. Hauptzollent Mainz* [1998] ECR I-3655, para. 50 упућује на праксу Међународног суда правде речима: „Значај овог принципа је даље нагласио Међународни суд правде, који је утврдио да 'стабилност уговорних односа захтева да позивање на суштинску промену околности буде примењено једино у изузетним случајевима' (judgment of 25 September 1997, *Gabcikovo – Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, at paragraph 104, ...“. Суд правде ЕУ се ослања на праксу Европског суда за људска права у предмету *Case C-94/00, Roquette Frères SA v. Directeur général de la concurrence; de la consommation et de la répression des fraudes et la Commission* [2002] ECR I-09011, para. 29: „За потребе одређивања домашаја тог принципа у вези са заштитом пословних просторија, мора се реферисати на судску праксу Европског суда за људска права ... Према тој пракси, прво, заштита дома установљена у члану 8. Европске конвенције о заштити људских права и слобода могу у одређеним околностима бити проширена да обухвате такве просторије (види посебно judgment of 16 April 2002 in *Colas Est and Others v. France*, not yet published in the Reports of Judgments and Decisions, § 41)“. На праксу Апелационог тела Светске трговинске организације, Суд правде ЕУ упућује у предмету *Case C-245/02, Anheuser Busch Inc. v. Budějovický Budvar* [2004] ECR I-10989, para. 49. позива се на одлуку *Canada – Term of Patent Protection (AB-2000-7), WT/DS170/AB/R*, the Report of the WTO Appellate Body, issued on 18 September 2000.

³³⁵ Под општим међународним правом се подразумевају скуп оних међународноправних норми које делују *erga omnes*, без обзира на њихов конкретан правни извор, за разлику од оних норми које делују *inter partes*. Дакле, поред перемпторних норми, у ову категорију спадају и општи међународни обичаји и општи принципи међународног права, као и општи правни принципи уопште. Такође, у ову категорију се могу сврстати и уговорне норме најзначајнијих међународних

Poulsen and Diva Navigation одлучено је да се право Европске уније мора тумачити у складу са међународним правом, та да уколико не постоји одредба права ЕУ која уређује конкретно питање треба применити принципе међународног права.³³⁶

У предмету *Opel Austria GmbH v. Council* Првостепени трибунал се позивао на принцип *bona fides* као обичајно правило установљено у међународном праву и поставио га је као темељну одредницу на којој се заснива комунитарни принцип правне сигурности у економским активностима које уређује Европска заједница. Ипак, оспоравана уредба Савета Европске уније је била поништена на основу тога што је повредила принцип правне сигурности, а не начело добре вере.³³⁷

Судско признавање важности правила међународног обичајног права посебан значај је добило у случају *Racke v. Hauptzollent Mainz*.³³⁸ У овом случају је установљено да одредбе међународних уговора чија је страна Европска заједница могу имати директно дејство и да се могу паралелно уз правила међународног обичајног права користити као основ за оспоравање аката институције Европске заједнице. Правила међународног обичајног карактера која уређују питање престанка и суспензије међународних уговора услед значајне промене околности обавезују институције Европске заједнице и чине саставни део комунитарног правног поретка. Надаље, институције Европске заједнице треба да имају у виду ова међународна правила приликом доношења својих аката и да воде

мултилатералних уговора попут Повеље Уједињених нација. Види шире: Anastasios Gourgourinis, 'General/Particular International Law and Primary/Secondary Rules: Unitary Terminology of a Fragmented System,' in: *European Journal of International Law*, Vol. 22, No. 4, 2011, pp. 1010-1011.

³³⁶ Case C-286/90, *Anklagemyndigheden v. Poulsen and Diva Navigation* [1992] ECR I-6019, para. 9. У погледу овог случаја, Higgins је мишљења да је Суд правде упутио националне судове да своје одлуке заснивају на изворима међународног јавног права. У конкретном случају, Суд правде је своје образложење темељио на конвенцијама о праву мора из 1958. и 1982. године, а такође је и упутио на неколико одлука Међународног суда правде. Види шире: Rosalyn Higgins, *Op. cit.*, pp. 6-7.

³³⁷ Case T-115/94, *Opel Austria GmbH v. Council* [1997] ECR II-2739, para. 90: „принцип добре вере ... је правило обичајног међународног права, чије постојање је признато од стране Међународног суда правде ... и стога је обавезујуће за Заједницу.“ Higgins цени да је Правостепени суд овом одлуком потврдио утицај међународног јавног права на право ЕУ и на одређени начин потврдио да се начело добре вере на начин одређен у пракси Међународног суда правде треба посматрати као опредељујуће у примени права Европске уније. Шире види код: Rosalyn Higgins, *Op. cit.*, pp. 7-9; Denys Simon, *Op. cit.*, p. 354; Guy Isaac, Marc Blanquet, *Op. cit.*, p. 236.

³³⁸ Case C-162/96, *Racke v. Hauptzollent Mainz* [1998] ECR I-3655, para. 46: „Правила међународног обичајног права која се односе на престанак и суспензију уговорних односа због суштинске промене околности вежу институције Заједнице и чине део комунитарног правног поретка.“

рачуна о компатибилности својих прописа са међународним правом.³³⁹ *Dictum* ове одлуке би требало тумачити тако да је ранија Европска заједница, а данашња Европска унија, у свом деловању везана нормама међународног обичајног права у свим својим активностима.³⁴⁰

Ипак, пракса бележи и случајеве у којима се одступало од примене општих принципа међународног права у појединим питањима која су уређена правом Европске уније. Суд правде је у случају *Commission v. Luxembourg & Belgium* одбацио примену принципа *exceptio inadempti contractus* по којем страна оштећена због неиспуњавања обавезе неке друге стране може да се ослободи од извршавања своје обавезе. Суд је утврдио да у систему ЕУ стране не могу саме одлучивати о својим односима јер институционални систем Европске уније поседује адекватне судске механизме који могу решавати овакве ситуације.³⁴¹

У вези са питањем односа међународног права и права Европске уније, професор Ракић сматра да се:

„указивањем Суда правде Европских заједница на обавезу органа Европских заједница да поштују међународно право успоставља хијерархијски однос између норми општег међународног права и секундарног комунитарног права, али да се Суд није у тим ранијим пресудама изјашњавао о односу општег међународног права и примарног комунитарног права, које чине тзв. основни уговори и општа правна начела.“³⁴²

Према томе, Европска унија и државе чланице су дужне да своје међународне односе са трећим државама и међународним организацијама воде у складу са нормама обичајног међународног права. Посебно је ово јасно у погледу перемпторних норми међународног права.³⁴³

³³⁹ Paul Craig, Gráinne de Búrca, *EU Law: Text, Cases and Materials*, 3rd Edition, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 201; Denys Simon, *Le système juridique communautaire*, 3^e Edition, Presses Universitaires de France, Paris, 2001, pp. 354-355.

³⁴⁰ Urfan Khaliq, *Ethical Dimensions of the Foreign Policy of the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 28.

³⁴¹ Guy Isaac, Marc Blanquet, *Op. cit.*, p. 249; Denys Simon, *Op. cit.*, p. 621; Ови аутори упућују на предмет *Cases 90, 91/63 Commission v. Luxembourg & Belgium*, [1964] ECR 1217, p. 1233 у којем је констатовано: „уговор се не ограничава на стварање реципрочних обавеза између различитих субјеката на које се примењује, него успоставља нови правни поредак који уређује овлашћења, права и обавезе ових субјеката, као и потребне поступке за утврђивање и санкционисање сваке евентуалне повреде; па, према томе, изван изричито предвиђених случајева, уговор садржи забрану за државе чланице да саме пресуђују у својим односима.“

³⁴² Бранко М. Ракић, 'Фрагментација међународног права и европско право – на Западу нешто ново,' *Op. cit.*, стр. 133.

³⁴³ Urfan Khaliq, *Op. cit.*, p. 24.

В) Положај међународних уговора

Следећи аспект односа међународног права и права ЕУ може се посматрати у погледу положаја међународних уговора у правном систему Европске уније.

У погледу обавезујућег дејства међународног уговора који је неки субјект међународног права, држава или међународна организација, закључио одавно је устаљено обичајно правило *pacta sunt servanda* које значи да су стране обавезне да проводе уговоре које су закључили. Међутим, провођење међународног уговора и његов положај у праву субјекта међународног права у питању, нису уређени међународним правом. Овакво стање ствари даје за право појединим ауторима да овакав однос међународног права окарактеришу као флексибилан. Ово питање се уређује унутрашњим правом државе, односно унутрашњим правом међународне организације. Према томе, када је реч о Европској унији, начин примене, положај у правном систему ЕУ као и дејство које производе међународни уговори које је ова закључила уређени су њеним правним системом.³⁴⁴

Када се на конкретном плану разматра положај међународних уговора у праву Европске уније, треба разликовати две ситуације. Са једне стране треба размотрити уговоре чија је уговорница Европска унија (самостално или заједно са државама чланицама у случају мешовитих уговора), са друге стране, треба узети у обзир међународне уговоре које су закључиле само државе чланице.

В.1. Примена међународних уговора чија је страна Европска унија

У погледу прве категорије, референтна је одредба члана 216, став 2. УФЕУ према којој су међународни уговори чија је уговорница Европска унија обавезујући за њене институције и за државе чланице. Ови уговори могу бити закључени са другим субјектима међународног права, тј. трећим државама и међународним организацијама. Као страна ових уговора, Европска унија наступа као субјект међународног права и носилац адекватне уговорне способности одређене њеним надлежностима. Пракса Суда правде Европске уније је на становишту да међународни уговори након што институције ЕУ у одговарајућем поступку изразе пристанак да буду обавезане истим постају интегрални део

³⁴⁴ Judicaël Etienne, 'Loyalty Towards International Law as a Constitutional Principle of EU Law,' *Jean Monnet Working Paper*, No. 03/11, <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/11/110301.pdf>, 01.08.2012., pp. 5-6.

правног поретка Европске уније.³⁴⁵ Овај приступ несумњиво указује на монистичку концепцију, што значи да дејство уговора не зависи од природе акта којим је закључен, нити је потребна његова трансформација путем неког секундарног прописа Европске уније. Надаље, у смислу хијерархије међународних уговора, међународни уговори су смештени у правном систему Европске уније изнад секундарних извора, али не могу имати вишу правну снагу од оригинерних извора.³⁴⁶ Због овог става Pellet упозорава на *шизоидан* приступ Суда правде. С једне стране, Суд инсистира на независности правног поретка Европске уније у односу на међународно право, дакле заступа дуалистичку концепцију, а с друге стране, инсистира на примату у односу на правне поретке држава чланица, што је, у суштини, монистички приступ. Овакво инсистирање на независности права Европске уније у односу на међународно право је неодрживо јер је прво настало на основама другог и своју правну снагу црпи из оснивачких уговора који су међународноправни акти.³⁴⁷

Осим тога, уколико се ради о довољно прецизној и безусловној норми, одредбе међународних уговора могу имати директно дејство у правном систему Европске уније и њених држава чланица.³⁴⁸ У погледу дејства међународних уговора, Суд правде ЕУ је, у принципу на становишту да им признаје директно дејство уколико њихове одредбе испуњавају услове да су јасне, прецизне и безусловне, те да сврха и природа уговора у питању не искључују ово дејство. Међутим, признавање директног дејства одредаба међународних уговора није генерализована пракса.³⁴⁹

³⁴⁵ Case 181/73, *Haegeman v. Belgium* [1974] ECR 449, para. 5.

³⁴⁶ Denys Simon, *Op. cit.*, pp. 347-348; Jo Shaw, *Op. cit.*, p. 189.

³⁴⁷ Alain Pellet, *Op. cit.*, pp. 246-247.

³⁴⁸ Директно дејство одредаба споразума о придруживању је утврђено у предмету Case 104/82, *Hauptzollamt Mainz v. Kupferberg* [1982] ECR 3641. О другим пресудама и развоју јуриспруденције види шире: Paul Craig, Gráinne de Búrca, *Op. cit.*, pp. 195-202.

³⁴⁹ Francis G. Jacobs, 'Direct effect and interpretation of international agreements in the recent case law of the European Court of Justice,' in: Alan Dashwood, Marc Maresceau (eds.), *Law and Practice of EU External Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 16. Директно дејство одлуке Савета за придруживање је потврђено у предмету Case C-502/04 *Ergün Torun* [2006] ECR I-1563 у којем је утврђено да акти овог тела у вези са правом на приступ тржишту радне снаге ЕУ имају директно дејство. Одлуком у предмету Case C-162/00 *Land Nordrhein/Westfalen v. Beata Pokrzepowicz-Meyer* [2002] ECR I-1049 para. 44. је потврђено у погледу Европског споразума закљученог са Пољском да упућивање на једнаки третман према условима у свакој држави чланица у погледу недискриминације приликом запошљавања нема дејство услова на начин да овој одредби онемогући директно дејство иако су услови запошљавања одређени националним прописима. Једнак третман су државе чланице дужне да омогуће држављанима држава уговорница

Признавање директног дејства је подређено сету посебних услова које неки међународни уговор треба да испуњава да би се појединац могао на њега да позива пред националним судовима са циљем оспоравања валидности неког секундарног акта који су усвојиле институције Европске уније. Тако је утврђено да је, прво, потребно да међународни уговор у односу на којег се испитује валидност неког секундарног акта Уније буде обавезујући за Унију. Дакле, потребно је да је Унија страна уговорница тог међународног уговора и да је изразила пристанак на обавезивање у складу са поступком утврђеним оснивачким уговорима. Други услов је да норма међународног уговора у питању има директно дејство, што се испитује у складу са уобичајеним критеријима које је Суд правде дефинисао у својој ранијој јуриспруденцији.³⁵⁰ Суд правде је своју неспремност да призна директно дејство међународним уговорима посебно исказао у погледу ГАТТ-а и каснијих уговора који су закључивани у оквиру система Светске трговинске организације. За теорију је занимљиво питање о разлозима због којих је Суд правде заузео овакав став према овој врсти међународних уговора иако би се уобичајеним методама тумачења могло у погледу појединих одредбаа утврдити њихово директно дејство. Писци који су ову проблематику детаљније проучавали су на становишту да је у питању неколико разлога који могу бити мотив оваквог становишта Суда правде. У првом реду, истиче се чињеница да је Светска трговинска организација успостављена са универзалним циљевима за уређење слободне трговине на светском нивоу и да су један од кључних промотора ове организације Сједињене америчке државе. У својој пракси, судови САД-а су такође систематски одбијали да признају директно дејство уговорима из система Светске трговинске организације иако се то питање пред њиховим судовима постављало једнако често као и пред Судом правде ЕУ. Ова судска политика америчког правосуђа се можда може објаснити и одређеном дозом дуалистичке оријентације америчког уставног система, али је извесно да и економски интереси имају свог уплива на очувању валидности националних мера у односу на акте Светске трговинске организације. Други разлог који би се могао навести поред

Европског споразума у ситуацији када испуњавају процесне и материјалне захтеве за запошљавање.

³⁵⁰ *Joined Cases 21-24/72, International Fruit Company NV and others v Produktschap voor Groenten en Fruit* [1972] ECR 1219, para. 7-8.

паралелизма са сличном праксом највећег европског трговинског партнера – САД-а, јесте и чињеница да Европска унија има сопствену заједничку трговинску политику, која је једна од њених најдоминантнијих и најзначајних заједничких политика не само у економском, већ и политичком смислу. Стога је потребно искључивањем директног дејства међународних уговора насталих у систему Светске трговинске организације очувати легислативну аутономију институција Уније у домену заједничке трговинске политике и спречити да се на основу захтева појединаца поништавају поједини секундарни акти који би могли бити, услед директног дејства, проглашени за супротне овим међународним уговорима. Као трећи разлог, у литератури се наводи, и неспремност Суда правде да признавањем овог дејства уговорима насталим у систему Светске трговинске организације успостави нормативни систем који би могао да евентуално буде надређен и примарном праву ЕУ јер, у неким сегментима, предметни уговори утврђују одређена правила о слободној трговини која су либералнија од правила која су утврђена примарним и секундарним правом Европске уније. Дакле, реч је о сталној тенденцији Суда правде да очува своју аутономију у односу на екстерне правне ауторитете.³⁵¹

Klabbers критикује овакав приступ Суда правде ЕУ. Наведену јуриспруденцију овај аутор оспорава пре свега због тога што сматра да Суд правде као свој главни аргумент износи потребу заштите једног права самим тим

³⁵¹ Sara Dillon, *International Trade and Economic Law and the European Union*, Hart Publishing, Oxford, 2002, pp. 355-361. Нека врста тумачења члана 351. УФЕУ је видљива у случају Комисија против Италије у којем се поставило питање да ли се Италија може позивати на одредбе Општег споразума о трговини и царинама у односима према другој држави чланици која је такође уговорина овог међународног уговора. Суд правде је одговорио да у стварима које су уређене оснивачким уговором, овај уговор има примат у односу на споразуме које су закључиле између себе државе чланице пре ступања у чланство Европске заједнице. Укидање царина које државе чланице врше на основу Уговора о оснивању Европске економске заједнице не могу оспоравати треће државе јер се редуковање царина остварује у складу са овим Уговором и не задире у права која су им гарантована другим међународним уговорима који су на снази. Види: Case 10/61, *Commission v. Italy* [1961] ECR 1, pp. 10-11. Klabbers сматра да овај приступ Суда правде, иако би се учинило да одражава устаљено начело *lex posterior derogat legi priori*, нема за циљ да афирмише овај постулат као правило решавања односа између Уговора о оснивању Европске економске заједнице и неког другог међународног уговора који закључе државе чланице. Иако је у конкретном случају било могуће позивајући се на овај принцип утврдити примата Уговора о оснивању ЕЕЗ над ГАТТ-ом, у првом плану је потреба заштите процеса интеграције и успостављања заједничког тржишта у оквиру Европске економске заједнице. Афирмисање начела *lex posterior derogat legi priori* би довело у опасност важење Уговора о ЕЕЗ уколико би државе чланице накнадно закључиле неки други међународни уговор којем би се, у складу са овим принципом, морао признати примат. Види шире: Jan Klabbers, *Treaty Conflict and the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, pp. 123-124.

правом којем додељује виши хијерархијски значај. Спорно је, према овом писцу, то што један правни инструмент, у овом случају право ЕУ, не може да оправдање за такву своју квалификацију темељи на самом себи. Разлози којима се води судија били би одрживији да се заснивају на неким другим аргументима. Вредносна опредељења којима се водио Суд праве ЕУ не чине квалитетан основ на којем се заснива наведена његова јуриспруденција.³⁵²

Такође, у погледу неких врста међународних уговора пракса је варијала. Нјаболји пример овакве тенденције јесте тумачење споразума о придруживању од стране Суда правде ЕУ. У ранијој пракси (*Case 270/80 Polydor* [1982] ECR 329) Суд правде је био на становишту да слична формулација одредбе Уговора о оснивању Европске економске заједнице и споразума о придруживању између Европске заједнице и неке треће државе није била довољна да би се одредба споразума о придруживања тумачила тако да има исто значење као и одредба оснивачког уговора. У предмету *Case C-312/91 Metalsa* [1993] ECR 3751 Суд је утврдио да проширење тумачења одредбе оснивачког уговора на сличну или идентичну одредбу неког споразума који је закључила Европска заједница зависи од циља који је одређен споразумом у питању у конкретном контексту његове примене. Овом одлуком је, дакле, ипак отворена могућност да се под одређеним условима може и одредба неког међународног споразума тумачити као идентично или слично формулисана одредба оснивачког уговора.³⁵³

У суштини, пракса Суда правде је еволуирала у том правцу да је директно дејство признала одредбама скоро сваког међународног уговора који би закључила бивша Европска заједница уколико одредба у питању испуњава елементарне услове за постојање директног дејства. Природа међународног уговора није више одлучујућа за признавање директног дејства. Сходно томе, директно дејство које је у првом реду било установљено за одредбе споразума о придруживању, у каснијој фази је признато и споразумима о сарадњи и споразумима о партнерству. Jacobs сматра да је за овакав приступ у судској пракси била одлучујућа чињеница да су одредбе, које су се појавиле пред Судом правде ради оцене да ли исте могу производити директно дејство, одређивале на

³⁵² Jan Klabbers, *Treaty Conflict and the European Union*, *Op. cit.*, p. 40.

³⁵³ Види шире: Francis G. Jacobs, 'Direct effect and interpretation of international agreements in the recent case law of the European Court of Justice,' *Op. cit.*, pp. 23-24.

непосредан начин статус појединаца и нека њихова елементарна права попут права на недискриминацију при запошљавању, приступ системима социјалне заштите и сл.³⁵⁴ Дакле, право ЕУ, у суштини, прихвата подређеност свог секундарног законодавства међународним уговорима који обавезују Европску унију. Ипак, ово начелно одређење утицаја који имају међународни уговори на правни систем Уније је подвргнуто испуњавању наведених услова да би се правни субјекти могли позвати на међународни уговор у конкретној правној ствари. Наша је тврдња да, без обзира на условљену подређеност, можемо констатовати да право Европске уније ипак гаји однос лојалности према међународном праву.³⁵⁵

С обзиром на установљено, иако не генерализовану, доктрину директног дејства, и примат међународних уговора над секундарним правом ЕУ, може се рећи да се у праву ЕУ међународни уговори сматрају за *law of the land*. Примена и дејство међународних уговора које закључи ЕУ, како у праву ЕУ, тако и унутрашњим правима њених држава чланица, су одређени нормама права ЕУ, односно јуриспруденцијом Суда правде ЕУ. На овај начин је ЕУ испоштовала правило о обавези провођења закључених међународних уговора, али користећи се флексибилним приступом међународног права овој проблематици, нормама свог правног система уређује ово питање. Одређујући дејство међународних уговора у праву ЕУ и унутрашњем праву држава чланица, Суд правде је био вођен доктринама које је већ раније успоставио у погледу дејства права ЕУ у националном праву држава чланица.³⁵⁶ Међутим, као што смо показали на примеру Светске трговинске организације, у пракси није тако једноставна ситуација када се ради и признавању директног дејства неком уговору. Приликом доношења ове одлуке, Суд се води и неким другим интересима и разлозима који превазилазе сам текст предметног уговора. Предметни међународни уговор се посматра у ширем контексту његове сврхе и утицаја на интеграциони процес.

³⁵⁴ *Ibid.*, pp. 32-33. Наведени ставови Суда правде најбоље се виде у предметима: Case C-162/00 *Land Nordrhein/Westfalen v. Beata Pokrzeptowicz-Meyer* [2002] ECR I-1049, Case C-18/90 *Kziber* [1991] ECR I-199, Case C-416/99 *El Yassini* [1999] ECR I-1209, Case C-63/99 *Głoszczuk* [2001] ECR I-6369, Case C-265/03 *Simutenkov* [2005] ECR I-2579.

³⁵⁵ *Judicaël Etienne, Op. cit.*, p. 21.

³⁵⁶ *Ibid.*, p. 7.

Одређени међународни уговори које закључује Европска унија са трећим државама или међународним организацијама могу предвиђати успостављање заједничких тела која надзиру њихово провођење и који о томе могу одлучивати. Ово је типично за тзв. асоцијацијске споразуме, односно споразуме о придруживању који су занчајно заступљени у међународноправној пракси Европске уније. Јуриспруденција Суда правде Европске уније је на становишту да овакви акти представљају интегрални део правног система Европске уније.³⁵⁷

В.2. Примена међународних уговора које су закључиле државе чланице

Као што смо нагласили, друго питање које треба размотрити у овом контексту јесте примена међународних уговора које су закључиле државе чланице Европске уније, а Унија, као таква, није њихова страна уговорница.

У погледу дејства на Европску унију оних уговорних обавеза које су преузеле државе чланице као уговорнице међународних уговора треба разликовати две ситуације. У једној ситуацији је могуће да ови уговори обавезују Унију, у другој државе чланице остају искључиво обавезане овим уговорима. Овде се као суштинско питање поставља утврђивање услова под којима ће се сматрати да уговор који закључе државе чланице обавезује Унију. Да би се утврдило који је сценарио примењив у погледу конкретног уговорног односа треба приступити следећем разматрању. Пре свега, као полазни основ решење ове дилеме треба потражити у правном дејству чланства у Европској унији и последицама које из њега произилазе по међународноправни субјективитет држава чланица. Приступањем оснивачким уговорима, једна држава преноси одређена овлашћења на институције Европске уније и у том домену ограничава и своје подручје деловања. Сагледавајући ове уговоре *ratione materiae* могуће је разликовати два сценарија. Прво, уколико питања обухваћена уговорним одредбама и даље остају у надлежности држава чланица, оне испуњавају уговорне обавезе и једино су одговорне за њихово провођење. Друга ситуација се јавља ако је материја такве природе да је Европска унија постала сукцесор држава чланица у тим уговорним односима јер су та питања путем оснивачких уговора пренесена у њену надлежност. Јасqué ову ситуацију означава као *une hypothèse exceptionnelle* и сматра да дејства сукцесије наступају ако су све државе чланице биле уговорнице

³⁵⁷ C-192/89, *S.Z. Sevince v. Staatssecretaris van Justitie* [1990] ECR I-3461

овог уговора и да су имали намеру да обавезу Европску унију те да Унија прихвата циљеве који су утврђени у предметним уговорима.³⁵⁸

Према томе, уговори које су закључиле државе чланице обавезују Европску унију под условом да су питања која су њима обухваћена из надлежности Европске уније и да су закључени пре ступања на снагу оригиналног Римског споразума, односно пре приступања Европској унији, или пре него што су питања третирана уговором прешла у надлежност Европске уније када се узме у обзир ревизија оснивачких уговора. Оваква позиција је по први пут развијена у предмету *International Fruit Company* у којем је Суд правде констатовао:

„Због тога се дешава да, у мери у којој је у складу са УЕЗ Европска заједница преузела овлашћења која су раније вршиле државе чланице у областима обухваћеним Општим споразумом, одредбе тог споразума имају обавезујуће дејство на Заједницу.“³⁵⁹

Koutrakos сматра да је овај предмет понудио основ за изградњу *доктрине о сукцесији* Европске уније у односу на уговоре које су закључиле државе чланице коју је развио Суда правде. Наиме, материја која је уређена ГАТТ-ом је након ступања на снагу Уговора о оснивању Европске економске заједнице била обухваћена заједничком трговинском политиком која је у искључивој надлежности ове организације. Дакле, државе чланице су надлежности за преговарање и закључивање овог међународног уговора пренеле на Заједницу. Суштина сукцесија у уговорним односима лежи у чињеници да је тадашња Европска економска заједница преузела надлежности од држава чланица па је логично да ова буде и обавезана уговором који су њене чланице раније закључиле. Пошто је Заједница заменила државе чланице у смислу обавеза установљених ГАТТ-ом, као последица ових односа јавља се и то да ће дејство овог међународног уговора у комунитарном праву и праву држава чланица бити

³⁵⁸ Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *Op. cit.*, p. 543.

³⁵⁹ Cases 21-24/72, *International Fruit Company v. Produktschap voor Groeten en Fruit* [1972] ECR 1219, para. 18. Предмет се тичао оригиналног ГАТТ-а чије су уговорнице биле државе чланице, а не тадашња Европска економска заједница. Међутим, ЕЕЗ је стекла искључиву надлежност у погледу заједничке трговинске политике те се оправдано поставило питање њене улоге у провођењу овог споразума. О ширем значају овог предмета види код: Paul Craig, Gráinne de Búrca, *Op. cit.*, pp. 193-196. Суд правде је у предмету Case 38/75, *Nederlandse Spoorwegen* [1975] ECR 1439 констатовао да је Европске економске заједнице заменила државе чланице као уговорнице ГАТТ-а. Види шире: Trevory C. Hartley, *The Foundations of European Union Law*, 7th Edition, Oxford University Press, Oxford, 2010, p. 194.

одређено у складу са правом Заједнице, а не према нормама унутрашњег права држава чланица.³⁶⁰

Додатно, да би један овакав уговор обавезивао Европску унију потребно је да су све државе чланице уговорнице оваквог уговора и да постоји намера држава чланица да Унија убудуће проводи овакав међународни уговор. Такође, захтева се да се његово провођење остварују у оквиру институционалног система Европске уније и остале стране уговора треба да признају да су надлежности у односу на уговор *ratione materiae* пренесене на Европску унију. У оваквој ситуацији, Унија која је практично *заменила* државе чланице као уговорнице предметног уговора, одговорна је за њихово провођење према осталим уговорницама.³⁶¹

Уколико ови услови нису задовољени, међународни уговор обавезује државе чланице и оне су одговорне према осталим странама уговорницама за његово провођење. Када је реч о уговорним обавезама држава чланица, ова дилема је решена у погледу обавеза проистеклих из међународних уговора које су државе чланице закључиле са једном или више трећих држава пре 1. јануара 1958. године, када се ради о државама оснивачима, односно пре момента приступања Европској унији, када се ради о државама чланицама које су накнадно приступиле. Члан 351, став 1. УФЕУ предвиђа да обавезе преузете оснивачким уговорима (УЕУ и УФЕУ) не утичу на раније преузете обавезе држава чланица ЕУ утврђене међународним уговорима, као и на права трећих држава која су установљена овим међународним уговорима.

Ова одредба, у суштини, одражава устаљено правило међународног уговорног права *pacta sunt servanda* признајући да правни систем Европске уније признаје тековине међународног права и настоји да очува његово дејство. На овај начин је потврђено да правни систем који настаје на основу оснивачких уговора Европске уније није супротан основним нормама међународног права. Додатно овоме, имајући у виду да су државе оснивачи некадашње Европске заједнице, јасно је да увођењем ове одредбе, државе оснивачи имају за циљ да створе правни

³⁶⁰ Panos Koutrakos, *EU International Relations Law*, *Op. cit.*, pp. 219-220.

³⁶¹ Denys Simon, *Op. cit.*, pp. 348-350. Hartley ове услове које је потребно да неки уговор чије су уговорнице све државе чланице испуњава да би обавезивао Унију проналази у одлука Суда правде у предметима *Case 181/80, Procureur Général v. Arbelaz-Emazabel* [1981] ECR 2961, *Case 812/79, Attorney General v. Burgoa* [1980] ECR 2787 и *Case C-308/06, Intertanko* [2008] ECR I-4057. Види шире: Trevery C. Hartley, *Op. cit.*, p. 195.

оквир који би им омогућио да, иако су чланови нове регионалне организације, и даље остану, у својству страна уговорница, носиоци обавеза које су преузеле раније закљученим међународним уговорима. Ипак, треба имати у виду да ова одредба не дозвољава државама чланицама да се користе правима која су стекле на основу ових уговора, уколико би то било супротно праву Европске уније. С друге стране, изван примене овог члана су они уговори које су државе чланице закључиле пре оснивања Европске заједнице, односно приступања овој, а који су *ratione materiae* прешли у надлежност Европске заједнице, односно актуелне Европске уније.³⁶²

У светлу одредбе члана 351. УФЕУ, Суд правде ЕУ је констатовао да:

„На права и обавезе проистекле из конвенције која је закључена пре датума приступања једне државе чланице између ње и неке треће државе не утичу одредбе оснивачког уговора. Ова одредба има за циљ да прецизира, у складу са принципима међународног права, да примена оснивачког уговора не утиче на обавезе државе чланице у питању да поштује права трећих држава заснивана на раније закљученим конвенцијама и да следи своје обавезе.“³⁶³

То даље значи, да је Европска унија обавезна да се уздржи од ометања држава чланица у испуњавању њихових претходно преузетих обавеза. У случају када ови уговори нису компатибилни са оснивачким уговорима, државе чланице и остале заинтересоване државе су дужне да предузму потребне мере за отклањање ове инкомпатибилности, при чему, државе чланице пружају међусобну помоћ и усвајају заједнички став, ако је то адекватно (члан 351, став 2. УФЕУ). Ова одредба, дакле захтева од држава чланица да ипак пронађу адекватне начине да избегну да буду уговорнице оних уговора који су супротни и неусаглашени са оснивачким уговорима. Извесно је да ће се у оваквој ситуацији примењивати општа правила међународног уговорног права.³⁶⁴

³⁶² Panos Koutrakos, *EU International Relations Law*, *Op. cit.*, pp. 301-302.

³⁶³ Case C-118/07, *Commission v. Finland* [2009] ECR I-10889, para. 27.

³⁶⁴ На овом месту је потребно указати и на правило обичајног међународног права које је кодификовано у члану 30. Бечке конвенције о међународном уговорном праву из 1969. године. Наиме, ако су у питању уговори који регулишу исту материју, ранији уговор се може примењивати једино у мери у којој је сагласан са каснијим уговором под условом да су идентичне уговорнице оба уговора. Уколико то није случај, што је могуће ако је реч о међународном уговору чија је уговорница држава чланице и треће државе, на снази између уговорница је онај уговор чије су чланице све ове државе (члан 30, став 4.). Додатно овоме, вредна помена је и одредба члана 30, став 2. Бечке конвенције, која је такође и обичајна норма, да постоји могућност да каснији уговор посебном клаузулу подреди себи неки ранији уговор. Смисао овакве одредбе је да би се избегло стање у коме би једног субјекта обавезивали различити уговори да различито делује у једној датој ситуацији. Поступање по једном уговору, *via facti*, представља повреду обавеза заснованих на

Став 2, члана 351. УФЕУ иако предвиђа обавезу држава чланица да отклоне неусклађености предметних међународних уговора са правом Европске уније, као и са одредба не одређује рокове или прелазне периоде у којим би државе чланице биле обавезне да отклоне ове неусклађености. То значи да се ови рокови одређују на појединачној основи, од уговора до уговора. Утврђивање релевантног рока је могуће учинити на основу секундарних аката права Европске уније или у одлукама Суда правде ЕУ. Осим питања рока у којем су државе чланице дужне да отклоне неусклађености, битно је и утврђивање адекватног начина за остваривање ове обавезе предвиђене оснивачким уговором. То је, према међународној уговорној пракси, а узимајући у обзир и правила међународног уговорног права, могуће учинити путем поновног преговорања међународног уговора чиме ће се изменити неусклађене одредбе ових уговора, затим споразумним раскидом уговора или једностраним отказивањем. На избор одговарајућег правног механизма зависи од сплета околности, значаја уговорних односа и материје коју регулишу, као и од односа страна уговорница ранијих међународних уговора.³⁶⁵

Стекао би се утисак да одредба члана 351. УФЕУ има за циљ да промовише принцип интеграције у складу са међународним правом, односно обавезама које су државе чланице преузеле прије стицања статуса члана Уније. Међутим, суптилније разумевање ове одредбе указује на чињеницу да су писци овог текста имали вероватно интенцију да направе ограду између међународног права, са једне стране, и права Европске уније, са друге стране. Могло би се рећи да се ради о настојању да се успостави нека врста баланса између општег међународног права и права Европске уније него да се јасно дефинише примат једног од ова два правна система.³⁶⁶ Оно што је остало нерешено одредбом члана 351. УФЕУ јесте питање положаја у односу на право ЕУ, пре свега оснивачке

другом уговору што неминовно доводи до међународне одговорности без обзира који уговор да буде примењен. Види шире: Pietro Manzini, 'The Priority of Pre-Existing Treaties of EC Member States within the Framework of International Law,' in: *European Journal of International Law*, Vol. 12, No. 4, 2001, pp. 781-792;

³⁶⁵ Panos Koutrakos, *EU International Relations Law*, *Op. cit.*, pp. 304-306.

³⁶⁶ Види шире: Jan Klabbers, *Treaty Conflict and the European Union*, *Op. cit.*, pp. 116-120.

уговорое Уније, оних међународних уговора које су државе чланице закључиле након стицања статуса члана Европске уније.³⁶⁷

Специфични примери примене међународних уговора које су закључиле државе чланице је случај Повеље Уједињених нација, као универзалног инструмента, а на регионалном плану одређени значај је имала и Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода. Питање примене Повеље Уједињених нација од стране држава чланица се смешта у оквире одредбе члана 351. УФЕУ. Интерес побуђује питање да ли овај међународни уговор обавезује и институције Европске уније подједнако као и државе чланице које су уговорнице Повеље. Додатно, питање је да ли је евентуално обавезујуће дејство за институције Европске уније засновано на праву Европске уније.³⁶⁸ Сходно овоме, професор Ракић налази да пренос овлашћења на Европску унију укључује и трансфер међународноправних обавеза држава чланица које проистичу из Повеље Уједињених нација те је и Европска унија обавезана одредбама Повеље.³⁶⁹ То је посебно присутно у домену спољног деловања Европске уније, нарочито у области Заједничке спољне и безбедносне политике. Стога је у овом домену најпертинентније и указати на значај одредбе члана 103. Повеље по којем „у случају сукоба између обавеза чланова Уједињених нација по овој Повељи и њихових обавеза по неком другом међународном споразуму, превагу ће имати њихове обавезе по овој Повељи.“³⁷⁰ У том смислу је у члану 21, став 1. УЕУ стипулисано да деловање Европске уније на међународном нивоу мора да се заснива на поштивању принципа из Повеље Уједињених нација и међународног права. Провођење обавеза проистеклих из Повеље Уједињених нација у домену наметања санкција је операционализовано у члану 215. УФЕУ.³⁷¹ Овом одредбом

³⁶⁷ *Ibid.*, p. 10.

³⁶⁸ Бранко М. Ракић, 'Фрагментација међународног права и европско право – на Западу нешто ново,' *Op. cit.*, стр. 133.

³⁶⁹ *Ibid.*, стр. 134-135.

³⁷⁰ Повеља Уједињених нација, у: *Међународно јавно право – збирка докумената*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005, стр. 60. Klabbers подсећа да је Пакт Друштва народа садржавао сличну клаузулу примата овог Пакта. Ова клаузула је остала очувана у целокупном процесу израде акта којим се оснива прва универзална организација. Тумачење је, према томе, да се у том периоду створила јасна светска аутора Пакта да једна организација која има универзалистичке амбиције мора у свој оснивачки документ уградити такву клаузулу. Види шире: Jan Klabbers, *Treaty Conflict and the European Union*, *Op. cit.*, p. 152.

³⁷¹ Члан 215. УФЕУ гласи: „1. Када одлука донесена на основу Поглавља 2, Главе V Уговора о Европској унији предвиђа прекид или делимично или потпуни редуковање, привредних и финансијских односа са једном или више трећих држава, Савет, квалификованом већином на

је утврђена обавеза институција Европске уније да признају и поштују примат обавеза које проистичу из Повеље Уједињених нација у односу на обавезе које се заснивају на оснивачким уговорима или на актима секундарног права Европске уније.³⁷²

С друге стране, ако говоримо о дејству члана 351. УФЕУ на државе чланице, ова одредба се може схватити као основ за очување овлашћења држава чланица да делују у оквирима надлежности Европске уније у мери у којој су обавезане да реализују неке своје међународноправне обавезе. Наиме, у ситуацији када Европска унија извршава неку међународноправну обавезу то не значи да државе чланице не могу такође да делују са циљем испуњавања такве обавезе, коју су оне у суштини и преузеле, у мери у којој то не учини Европска унија. Другим речима, ако се одлучи да институције Европске уније примене неку рестриктивну меру Савета безбедности, органа који делује на основу Повеље Уједињених нација чије су уговорнице државе чланице ЕУ, не значи да су се ове одрекле свог права нити своје обавезе проистекле из Повеље. Ради се о томе да су државе чланице ЕУ одлучиле да своје обавезе из Повеље, као уговора који су закључиле пре постанка чланицама Европске уније, реализују у складу са инструментима успостављеним у оквиру Европске уније. Уколико не би одлучиле да посегну за европским правним средствима за извршавање резолуција Савета безбедности, оне би то свака за себе могла да учини својим националним мерама.³⁷³

основу заједничког предлога Високог представника Уније за иностране послове и безбедносну политику и Комисије, усваја потребне мере. О томе обавештава Европски парламент.

2. Када одлука донесена на основу Поглавља 2, Главе V Уговора о Европској унији тако предвиђа, Савет може усвојити рестриктивне мере према поступку из става 1. против физичких или правних лица и група или недржавних субјеката.

3. Акти из овог члана укључују потребне одредбе о правним гаранцијама.“ Став 3. овог члана је додат Лисабонским споразумом и његов смисао је да удовољи заштити људских права и слобода на начин и у смислу како је то Суд правде дефинисао у случају Кади. Види: Inge Govaere, ‘The importance of International Developments in the case-law of the European Court of Justice: Kadi and the autonomy of the EC legal order,’ in: *Research Papers in Law*, College of Europe, No. 1/2009, p. 13, доступно на: <http://www.coleurop.be/template.asp?pagename=lawpapers> , 1.3.2012.

³⁷² Бранко М. Ракић, 'Фрагментација међународног права и европско право – на Западу нешто ново,' *Op. cit.*, стр. 136.

³⁷³ Alexandre Vandepoorter, ‘L’application communautaire des décisions du Conseil de sécurité,’ in: *Annuaire français de droit international*, Vol. LII, 2006, pp. 113-114. У том смислу се изразио и Суд правде у предмету Case C-124/95, *R. ex parte Centro-Com v. HM Treasury and Bank of England* [1997] ECR 81.

Од регионалних инструмената који у пракси и теорији права Европске уније играју изразит значај потребно је указати на Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода из 1950. године која је настала унутар Савета Европе. У погледу ове Конвенције, Суд правде ЕУ је у својој почетној јуриспруденцији о заштити људских права потврдио да ће пружати заштиту људских права у складу са заједничким уставним традицијама држава чланица Уније, као и међународним уговорима чије су оне уговоринце при чему није учињено изричито реферисање на Европску конвенцију. Ипак, каснија јуриспруденција је довела до експлицитног навођења ове Конвенције као извора права којим су гарантова поједина људска права и основне слободе чију је заштиту пружао Суд правде.³⁷⁴ Занимљиво је овде указати на однос између права ЕУ, односно основних економских слобода које гарантује оснивачки уговор, као што је слобода кретања роба, и појединих слобода које су гарантоване Европском конвенцијом. У случају *Scmidberger* Суд правде је утврдио да је дозвољено редуковање слободе кретања робе, као основне слободе јединственог тржишта ЕУ, у корист остваривања слободе окупљања и изражавања гарантованих Европском конвенцијом. Ипак, у овом предмету Суд се није изразио на начин да је једном скупу правила признао примат. Констатовао је да слобода кретања робе представља елементарну слободу гарантовану правом ЕУ, и исту је третирао као опште правило, а слободе гарантоване системом правила насталим у Савету Европе, оквалификовао је као изузетак који је дозвољен уз адекватно оправдање. На овај начин је Суд успоставио једнакост обеју група правила и признао да је заштита људских права на начин гарантован Европском конвенцијом инхерентна праву ЕУ што искључије сукоб између слобода које установљавају два система.³⁷⁵

Г. Примена аката које усвајају институције међународних организација

У међународном јавном праву, поред општих правила и међународних уговора, у савременим међународним односима изузетан значај имају и акти које усвајају међународне организације. С обзиром на широк оквир надлежности које су додељене Европској унији, могуће је да одређени од ових аката могу имати

³⁷⁴ Види шире: Jan Klabbers, *Treaty Conflict and the European Union*, *Op. cit.*, pp. 163-165. Као примере судске праксе види: Case 4/73, *Nold v. Commission* [1974] ECR 491, para 13; Case C-540/03, *European Parliament v. Council* [2006] ECR I-5769.

³⁷⁵ Jan Klabbers, *Treaty Conflict and the European Union*, *Op. cit.*, pp.164-166; Case C-112/00, *Schmidberger v. Austria* [2003] ECR I-5659.

утицај и на Европску унију и њено деловање на међународном плану. Стога сматрамо потребним да се испита и положај који ови акти имају у правном систему Европске уније.

Када је реч о актима које доносе органи Уједињених нација, у теорији преовладава схватање да се клаузула из члана 103. Повеље Уједињених нација, коју смо горе цитирали, не односи искључиво на Повељу, већ своје дејство протеже и на акте које усвајају органи ове организације.³⁷⁶ Однос права Европске уније према актима које усвоје институције других међународних организација, а који обавезују државе чланице, види се из случаја *Bosphorous* у којем је потврђена правна валидност акта усвојеног у оквиру Заједничке спољне и безбедносне политике којим се имплементира резолуција Савета безбедности о наметању санкција. У овом случају је потврђено да су фундаментални интереси међународне заједнице довољно ваљани да оправдају ограничења која се могу наментути према имовини и другим правима у вези са привредним односима.³⁷⁷ Иако су државе носиоци обавеза предвиђених резолуцијама органа Уједињених нација, Европска унија је због својих наднационалних карактеристака активни учесник у провођењу ових резолуција у домену својих надлежности.³⁷⁸

Други пример који је вредан помена јесте дејство правила усвојених у оквиру Светске трговинске организације. Пракса Суда правде о овом питању је занимљива. Европска унија је постала чланица ове универзалне организације и наступа у име својих држава чланица јер су питања трговинске политике у њеној надлежности. Случај *FIAMM v. Council and Commission* најбоље осликава стање ствари у овом контексту. У овом предмету је Суд правде ЕУ одбио да призна директно дејство актима који су усвојени у оквиру Светске трговинске организације и утврдио да акт усвојен унутар ове организације не може бити основ за ревизију неког прописа Европске уније у смислу члана 263. УФЕУ. Такође, поставио је и услов оцене усаглашености аката Уније са правилима ове организације једино уколико је акт Европске уније усвојен са намером да се нека конкретна мера Светске трговинске организације проведе. Додатно овоме, Суд је

³⁷⁶ Jan Klabbers, *Treaty Conflict and the European Union*, *Op. cit.*, p. 152.

³⁷⁷ Case C-84/95, *Bosphorous v. Minister of Transport* [1996] ECR I-3953. Шире види: Paul Craig, Gráinne de Búrca, *Op. cit.*, p. 326; Denys Simon, *Op. cit.*, p. 357.

³⁷⁸ Magdalena Ličková, 'European Exceptionalism in International Law,' in: *European Journal of International Law*, Vol. 19, No. 3, 2008, p. 482.

установио да је дозвољена ревизија правног акта Европске уније у светлу правила Светске трговинске организације и у оном случају када правни акт Европске уније у питању изричито упућује на неку меру Светске трговинске организације.³⁷⁹

Однос права Европске уније према међународном праву није, ипак, тако једноставан. Новија пракса Суда правде Европске уније је фаворизовањем аутономности правног поретка који се развија на темељима оснивачких уговора напустила дотадашњу праксу која је признавала безуслован и општи примат међународноправних обавеза, а посебно Повеље Уједињених нација. Тај ретроградни ход високе европске судске инстанце се десио у предмету *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat Foundation v. Council and Commission*.³⁸⁰ У овом спојеном предмету, оцењујућу законитост уредбе Савета Европске уније којом је проведена резолуција Савета безбедности која садржи рестриктивне мере, између осталог, замрзавање финансијски средстава, Суд правде је у жалбеном поступку поништио уредбу Савета Европске уније у делу у којем се односила на тужиоце. Као један од основа на којима је утемељен захтев за поништавање оспореног акта наведена је повреда основних права која гарантује право Европских заједница.³⁸¹ Суштина образложења на којем је Суд засновао пресуду се огледа у ставу да је правни поредак Европских заједница аутономне природе те да су његов саставни део гаранције основних права која не могу бити угрожена или повређена било којим међународним уговором. Ово се односи и на Повељу Уједињених нација и резолуције Савета безбедности донесене на основу Главе VII Повеље. Поступајући на овај начин, Суд правде је ревидирањем одлука Првостепеног

³⁷⁹ Joined cases C-120-121/06, *FIAMM and FIAMM Technologies v. Council and Commission* [2008] ECR I-6513. Види шире: Margot Horspool, Matthew Humphreys, *Op. cit.*, p. 112. и Trevory C. Hartley, *Op. cit.*, p. 199.

³⁸⁰ Joined Cases C-402/05 and C-415/05 *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities* [2008] ECR I-06351.

³⁸¹ Тужилац је тврдио да су повређена следећа основна права: право на правичан поступак и на одбрану, прао на поштовање имовине и начело пропорционалности санкције и право на ефикасан правни лек. Првостепени суд је утврдио да начелно није овлашћен да испитује ваљаност аката Савета безбедности, али да је то могуће једино учинити са становишта њихове усклађености са перемптерним нормама међународног права (*ius cogens*). Међутим, у конкретном случају је констатовано да није повређен *ius cogens* у оспораваној уредби, односно индиректно у предметној резолуцији Савета безбедности. Конкретно је утврђено да нису повређени право на ефикасан правни лек јер ово право није апсолутно и примењена дерогација – борба против тероризма је дозвољена. Такође, није утврђена ни повреда начела пропорционалности ни права на контрадикторан поступак. Види шире: Бранко М. Ракић, 'Европски суд правде између људских права и борбе против тероризма – однос међународног и европског права,' у: *Анали Правног факултета у Београду*, година LVII, бр. 2/2009, стр. 155-164; Alexandre Vandepoorter, 'Op. cit.', pp. 131-134.

суда, прихватио *евроцентристични приступ* истичући партикуларност права Европске уније и доприносећи, на тај начин, фрагментацији међународног правог поретка. Велики број аутора је на становишту да је заштита људских права, као елементарних вредности европске конструкције, могла бити остварена и на неки други начин те да се аргументација могла заснивати на образложењу да је заштита људских права и основних слобода такође један од основних принципа на којима почива и Организација Уједињених нација и који као таквог познаје и Повеља Уједињених нација.³⁸²

Поред критичких схватања, у литератури се налазе и настојања да се оправда оваква одлука Суда правде ЕУ. У том маниру Govaere сматра да је Суд правде поступао са намером да заштити примат права Европске уније према државама чланицама јер поступајући као у предметном случају, настојао да заштити људска права као саставни део заједничких уставних традиција држава чланица, те да поступајући тако следи и испоштује своју претходну јуриспруденцију. Уколико Суд правде не би тако поступио, постојала би опасност да не испоштује уставне вредности држава чланица и да изазове реакцију њихових уставних судова којом би примат европског права над националним правима чланица био доведен у питање кроз евентуално деловање националних уставних судова. У оваквом деловању ова ауторка види *a silent dialogue* који Суд правде води са уставним судовима држава чланица, али и са Европским судом за људска права.³⁸³ Оправдање за овакву одлуку Суда правде Horspool и Humphreys проналазе у тежњи овог органа да се докаже као заштитник људских права у смислу доктрине *Solange I*.³⁸⁴ С друге стране, Verhoeven је мишљења да је Суд правде ЕУ оптирао за такав приступ којим неће довести у питање „природни“ примат Уједињених нација, односно резолуција Савета безбедности. Суд правде је, наиме, оцењивао усклађеност проведбених аката које су усвојиле институције

³⁸² Види шире: Бранко М. Ракић, 'Фрагментација међународног права и европско право – на Западу нешто ново,' *Op. cit.*, стр. 139-143.

³⁸³ Govaere има у виду одлуке Суда правде донесене у предметима: Case 29/69, *Stauder v. City of Ulm* [1969] ECR 419; Case 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH* [1970] ECR 1125; Case 4/73, *Nold KG v. Commission* [1974] ECR 491; Case 36/75, *Rutili v. Minister of Interior* [1975] ECR 1219; Case C-36/02, *Omega* [2004] ECR I-9609. Види шире: Inge Govaere, 'The importance of International Developments in the case-law of the European Court of Justice: Kadi and the autonomy of the EC legal order,' in: *Research Papers in Law*, College of Europe, No. 1/2009, pp. 9-11, доступно на: <http://www.coleurop.be/template.asp?pagename=lawpapers>, 1.3.2012.

³⁸⁴ Margot Horspool, Matthew Humphreys, *Op. cit.*, pp. 111-112.

Европске уније са оним што означава *уставним принципима* Уније, при чему се није улазио у оцену аката Уједињених нација.³⁸⁵

Вероватно је европски судија био вођен сталним мотивом ове институције да афирмише правни поредак настао у оквиру Европске уније, да га позиционира као посебан у систему међународног права и да нагласи његову аксиолошку димензију кроз инсистирање на безрезервној заштити људских права и основних слобода. Стварање посебног простора у међународноправној сфери за право Европске уније, могло би бити само један од ефеката конституционализације права Европске уније што је давно покренут процес још у првим деценијама европске изградње. Међутим, значајна је разлика између позиционирања правног поретка Европске уније на спољњем међународном праву, с једне стране, и одређивања његове позиције према правним порецима држава чланица, с друге стране.³⁸⁶

Одређени аутори настоје да дуалистички приступ који је заузео Суд правде ЕУ, такође, појасне кроз призму односа између Европске уније, као нижег нивоа, и Уједињених нација, као вишег нивоа, који чине својеврсни *multilevel system*. У датој ситуацији ниво заштите људских права, који је гарантован у вишем систему не достиже онај ниво који је гарантован унутар нижег система, те стога је било потребно дати превагу оном систему који обезбеђује довољан ниво заштите људских права.³⁸⁷ На тај начин Суд правде покушава да омогући неисказани *effet utile* правила о заштити људских права.

Питање фрагментације међународног права и са тим повезане потребе очувања његовог нормативног јединства присутно је у теорији. Схватања савремених писаца се крећу од оних становишта по којима је потребно извршити конституционализацију појединих одредаба међународног правног поретка као одговор на тренд његове фрагментације и деформализације. У том смислу би требало следити правну логику која постоји у погледу норми које чине *ius cogens*. С друге стране, има оних учења која сматрају нормалним и прихватљивим правни

³⁸⁵ Joe Verhoeven, 'Sur les relations entre le juge communautaire et les autorités internationales,' in: *Annuaire français de droit international*, Vol. LIV, Année 2008, pp. 18-19.

³⁸⁶ Inge Govaere, 'The importance of International Developments in the case-law of the European Court of Justice: Kadi and the autonomy of the EC legal order,' *Op. cit.*, pp. 4-5.

³⁸⁷ Juliane Kokott, Christoph Sobotta, 'The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance,' in: *European Journal of International Law*, Vol. 23, No. 4, 2012, p. 1018.

плурализам у домену међународног јавног поретка објашњавајући га политичком реалношћу и потребама да се различите сфере међународног деловања посебно нормирају на међународном плану.³⁸⁸

Овде немамо намеру да одбацимо и дискредитујемо процес конституционализације правног поретка Европске уније. Када се посматра у својој унутрашњој димензији чини се оправданим и логичним, међутим, у спољњем смислу би био неприхватљив у мери у којој нарушава основне постулате на којима почива позитивно међународно право. У том смислу се и приклањамо ставу професора Ракића који истиче да у оквиру савремених тенденција развоја међународног права и процеса глобализације:

„Иначе, изградња комунитарног правног поретка у сваком могућем смислу, укључујући и његову конституционализацију, позитиван је и користан процес како за саму Заједницу, њене чланице и грађане, тако и за друге државе и народе, и тај процес свакако заслужује подршку. С друге стране, партикуларизацију комунитарног права у односу на међународно право не можемо сматрати позитивном и прогресивном појавом, чак и када је правдана потребом очувања основних вредности на којима се засанива европски интеграциони процес, у које спада и поштовање људских права.“³⁸⁹

Ми истичемо одређене резерве према намерама и појашњењима којима се оправдава поступак Суд правде у предметном случају. Наиме, када би наведена појашњења ипак била прихватљива као оправдање за доношење предметне пресуде, нека врста додворавања Суда правде националним уставним јурисдикцијама би и имала смисла. С друге стране, став да се води *тихи дијалог* и са Европским судом за људска права, и поред потврђене тенденције у устаљеној пракси да се штите људска права на начин дефинисан Европском конвенцијом о

³⁸⁸ Види шире: Martti Koskenniemi, 'The Fate of Public International Law: Between Technique and Politics,' in: *Modern Law Review*, Vol. 70, No. 1, 2007, pp. 15-25. Осим овога, поједини аутори су идентификовали тенденцију конституционализације међународног јавног права. То би значило утврђивање јасног и јединственог скупа норми којима би се уредила расподела овлашћења у међународном правном поретку. Ова тенденција има за циљ и реформу институционалног оквира у којем се одвијају међународни односи. Види шире: Fleur Johns, 'International Legal Theory: Snapshots from A Decade of International Legal Life,' in: *Melbourn Journal of International Law*, Vol. 10, 2009, pp. 5-6. Треба напоменути да је одлука Суда правде ЕУ у случају Kadi утицала на праксу Савета безбедности. Овај орган је успоставио институцију Омбудсмана за санкције и увео праксу да приликом уврштавања лица на листу оних на које се примењују одређене санкције наводи резиме разлога. Такође, омбудсман може предузете и одређене правне радње којима се оспорава уврштавања на листу санкционисаних лица. Види шире: Juliane Kokott, Christoph Sobotta, *Op. cit.*, pp. 1019-1022.

³⁸⁹ Бранко М. Ракић, 'Фрагментација међународног права и европско право – на Западу нешто ново,' *Op. cit.*, стр. 144.

заштити људских права и основних слобода, није реално одржив. Са формалног становишта, у моменту доношења одлуке Суда правде, Европске заједнице нису имале ваљан правни основ за приступање Европској конвенцији, те се не чини оправданим да би Суд у центар своје пажње поставио потребу да се виртуелно не конфронтира са Европским судом за људска права. У суштинском смислу, суд у Луксембургу не би био вољан да своју јуриспруденцију подреди суду из Стразбура. Тако да би се ова друга страна тихог дијалога могла условно одбацити до момента приступања Европске уније Европској конвенцији. Ми смо у овом случају на становишту да је приликом доношења предметне пресуде превладала воља за афирмисањем евроцентристичког приступа и позиционирања Европске уније као посебног субјекта у међународном правном поретку који не би улазио ни у категорију држава, нити би још мање могао бити класична међународна организација. Посебна вредност и значај који се придаје материји људских права у овом је случају, послужио као изговор за Суд правде да би се тиме оправдала посебност европске изградње и њено издвајање из међународног правног поретка.

1.3. Европска унија као регионална организација *sui generis*

Имајући у виду преплетеност различитих фактора који опредељује основне особине Европске уније као ентитета који постоји у међународном праву, али и који има активну, институционализовану и перманентну интеракцију са државама чланицама и који развија свој посебан правни систем, питање њене правне природе постаје изузетно комплексно. Иако бисмо се с обзиром на постојеће стање развоја европског интеграционог процеса могли задовољити њеном квалификацијом као регионалне организације са значајним наднационалним овлашћењима, сагледавање ове проблематике са футуристичког аспекта би требало да поприми посебну сензибилност и вероватно иновативност. Динамика интеграционог процеса је одређена начелом *успостављања све ближе Уније између народа* која показује тренд све већег и дубљег повезивања. Не улазећи тренутно у предвиђања каква би могла бити брзина и ефикасност овог процеса, нити његова друштвена, политичка и економска одрживост, ипак можемо да претпоставимо да ће и даље процес европске изградње представљати форсирање повећане сарадње и дубљу интегрисаност држава чланица. То надаље значи да ће

се формални и институционални оквир који представља отелотворење процеса тако развијати да ће се сам феномен све више удаљавати од уобичајених организационих облика које познаје међународно право и попримати неку форму која је све ближа државноправним категоријама. Стога нам се чини разумном рефлексија појединих аутора који сматрају да ће развој евроинтеграционог процеса довести до успостављања неког новог облика политичког организовања.³⁹⁰ Имајући у виду значај међународноправних елемената у настанку, проширењу и делимично у функционисању Уније, а у комбинацији са принципом интеграције и значајној заступљености наднационалних овлашћења, оправдано би било ЕУ оквалификовати као *organisation d'intégration*.³⁹¹

Показали смо да иако Европска унија делује на принципима који су карактеристични и за државе, као што су владавина права, поштивање основних права и слобода, постојање категорија грађанства и одређени видови демократске контроле, ипак она остаје у сфери недржавних ентитета.³⁹² Као таква, Европска унија представља комбинацију међувладивног деловања и наднационалног одлучивања, са пратећим правним и политичком системом, као и посебним сегментима специфичне економске политике и покушајима за успостављање заједничке спољне политике. Теорија овакав вид комплексног повезивања уз комбинацију међународних, транснационалних и наднационалних елемената, са великим бројем учесника (грађана, регионалног и централног нивоа власти држава чланица, као економских субјеката и социјалних партнера) означава као *multilevel constitutionalism*.³⁹³ Због својих посебности, Европска унија се често означава као мултидимензионална комплексна творевина, која комбинује одређене елементе међународног организовања са значајним сегментом наднационалности, те представља својеврсни хибридни ентитет у политичком и правном смислу.³⁹⁴ Осим тога, ЕУ се често обележава и као форма наднационалне владавине.³⁹⁵

³⁹⁰ Florence Chaltiel, *Op. cit.*, p. 504.

³⁹¹ Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *Op. cit.*, p. 106.

³⁹² Antje Wiener, Thomas Diez, 'Taking Stock of Integration Theory,' in: Antje Wiener, Thomas Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 246.

³⁹³ Jo Shaw, *Op. cit.*, p. 179; Damir Grubiša, *Op. cit.*, pp. 67-68. Такође, постоје и они аутори који сматрају да ће Европска унија прерасти и неки нови досад непостојећи облик организовања који ће остваривати утицај на неколико нивоа: наднационалном, националном и субнационалном. Види шире: Philippe C. Schmitter, *Op. cit.*, pp. 25-26.

³⁹⁴ Alina Kaczorowska, *Op. cit.*, p. 128. Посебност Европске уније се огледа и констатацији да је она развила посебан политички систем. У оквиру тог политичког система делују институције Европске

Оно што ЕУ разликује од осталих међународних организација, универзалног или регионалног типа, јесте степен утицаја Уније на правни систем држава чланица, као и начин управљања у тим државама. Подручја у којима Унија и њене институције делују и стварају секундарне изворе права знатно је шири него што је то случај са подручјима деловања осталих међународних организација и конфедерација. При томе, дубина ове делатности је посебна јер се заснива на процесу интеграција који доводи до униформног дејства и примене права ЕУ. Ово дејство права ЕУ је посебно битно јер је настало у доктринарној јуриспруденцији Суда правде и одређено је, *via facti*, применом самог права ЕУ, а не експлицитном вољом држава чланица.³⁹⁶

Проф. Јасqué сматра да не би било могуће ни прихватљиво класификовање Европске уније у неки од постојећих и општеприхваћених облика и категорија политичког организовања, а да се при томе не занемаре нека од суштинских обележја Европске уније.³⁹⁷ И ми смо сагласни са овим аутором да је неоспорно својство Европске уније њена оригиналност и јединственост феномена. У истом духу, чини нам се адекватном оцена коју износи проф. Кошутућ да „Европска унија, дакле, као недовршена унија, као степен у процесу остваривања све чвршћег јединства између народа Европе, представља посебан облик интензивне повезаности нација-држава с елементима супранационалности.“³⁹⁸ У теорији су присутни и ставови по којима је Европска унија на путу стварања неког новог облика политичке организације која се креће између међународне организације, с једне стране, и савеза држава и државне заједнице, с друге стране. При томе овај нови политички облик је виши од конфедерације, а мањи од федерације. Његово битно обележје је поседовање овлашћења која су једнака сувереним овлашћења у

уније која имају значајна овлашћења, а такође присутни су и други актери са нивоа држава чланица који остварују своју политичку улогу на нивоу Европске уније. Због овга се сматра да је за правилно вредновање врсте феномена ко што је Европска унија недовољно ослањање на концепције развијене у оквиру проучавања међународних односа, већ се морају узети у обзир и научна достигнућа настала у оквиру дисциплина које проучавају компаративне политичке системе. Види шире: John McCormick, *Understanding the European Union*, 4th Edition, Palgrave MacMillan, New York, 2008, pp. 13-15.

³⁹⁵ Lucian N. Leustean, 'What is the European Union? Religion between Neofunctionalism and Intergovernmentalism,' in: *International Journal for the Study of the Christian Church*, Vol. 9, No. 3, August 2009, p. 169.

³⁹⁶ Damian Chalmers, Adam Tomkins, *Op. cit.*, pp. 45-46.

³⁹⁷ Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *Op. cit.*, p. 107.

³⁹⁸ Будимир П. Кошутућ, *Op. cit.*, стр. 91.

појединим ужим областима. Овај облик се постепено афирмише надилажењем почетног принципа економског интегрисања и успостављања јединственог тржишта и укључивањем политичких елемената у интеграциони процес.³⁹⁹ Грубиша наводи схватање Moravcsika према којем је Европска унија „међународни систем у којем националне владе решавају проблем своје међузависности преговањем у смеру конвергенције или консензуса, а када то постигну, преносе на државним агенцијама овлаштење да проведу њихов споразум.“⁴⁰⁰ Због тога нам се чини оправданом компарација историјскоправног значаја који је успостављање Сједињених америчких држава, као федеративне државе, имало на крају 18. века, са значајем који процес европског интегрисања, као нови облик повезивања држава, има у 21. веку.⁴⁰¹

Међутим, иако Европска унија има одређени број функција које обавља држава и поседује институционални апарат за стварање великог броја правних аката, ипак се не може констатовати да је реч о држави. Њена обележја и циљеви европског интеграционог процеса указују на то да је реч о међународноправном ентитету који предствља специфичну мирољубиву заједницу самосталних политичких заједница – држава чланица. Стога је њу најисправније посматрати као облик међународног система, у политичком смислу, а у правном смислу као начин међународног организовања на основу међународних уговора конститутивног карактера.⁴⁰² Европска унија представља, према неким писцима, израз кантовског идеала либералног мира због декларисаних мирољубивих опредељења која мотивишу евроинтеграциони процес. Либерални мир осим тога означава и потребу да државе чланице које учествују у европској изградњи имају демократско уставно и политичко уређење. У таквој констелацији односа, Европска унија није само вид међународног организовања држава који се ограничава на домен међународних односа, већ залази и у питања унутрашње политике њених чланица. Наиме, она представља одговарајући спој међународних односа и унутрашњих политичких, друштвених и економских односа држава чланица.⁴⁰³

³⁹⁹ Види шире: Jürgen Habermas, *Op. cit.*, pp. 25-29.

⁴⁰⁰ Damir Grubiša, *Op. cit.*, p. 69.

⁴⁰¹ Ronald A. Brand, *Op. cit.*, p. 76.

⁴⁰² Pavlos Eleftheriadis, *Op. cit.*, p. 3.

⁴⁰³ *Ibid.*, pp. 20-21.

Претходно излагање показује да у савременој теорији не постоји јединствен став о томе у коју вишу категорију је могуће класификовати Европску унију и да ли је она одређени ентитет изван досад постојећих категорија. Показали смо да се у појму Европске уније, према њеном актуелном стању, могу уочити елементи који указују на различите ентитете како међународног права, тако и државног права. У том смислу, можемо констатовати да Европска унија има карактеристике регионалне међународне организације, али и федеративне државе, као и конфедерације независних држава. Ова комбинација елемената је својствена сама себи те је, према мишљењу великог броја аутора, укључујући и наш став, могуће рећи да је Европска унија ентитет *sui generis*.⁴⁰⁴ Дакле, исправна је она оцена по којој је Европска унија специфичан и јединствен ентитет који делује на међународном плану.⁴⁰⁵

На крају овог одељка бисмо могли закључити да поставивши као индикаторе правне природе ЕУ њено уређење и поређење са другим субјектима позитивног међународног права, карактеристике њеног правног система и његов однос према правним системима држава чланица, као и однос према међународном јавном праву, да се ради у одређеној мери о комплексном ентитету. У Европској унији се сједињују одређени елементи који би се могли пронаћи и у организационим формама државноправног карактера, али ипак, према самом пореклу, начину оснивања и природи конститутивних аката превладавају међународноправни елементи. Стога би се могло закључити да се превасходно ради о ентитету међународног права.

У погледу правног система ЕУ, јасно смо показали да он ужива посебност у односу на правни систем држава чланица, али и да у смислу примене зависи од административног апарата држава чланица. *Effet utile* одредаба права Европске уније је обезбеђен делатношћу Суда правде који је увео доктрину примата права ЕУ над правом држава чланица, као и доктрине директног дејства, индиректног дејства и одговорности државе чланице. На овај начин је афирмисана позиција права ЕУ и његови ефекти у праву држава чланица су унапред одређени на

⁴⁰⁴ Damir Grubiša, *Op. cit.*, p. 63.

⁴⁰⁵ Christopher Hill, Michael Smith, 'International Relations and the European Union: Themes and Issues,' in: Christopher Hill, Michael Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 4.

униформан и ефикасан начин, чиме су органи држава чланица лишени слободе да их тумаче према неким својим критеријима и мерилима. Заштиту овим доктринама пружа у првом реду Суд правде ЕУ, али и национални судови.

У погледу односа према међународном праву, показали смо да Суд правде ЕУ прихвата опште међународно право и третира га као интегрални део правног система ЕУ, да се у одређеним случајевима признаје директно дејство нормама међународних уговора и да међународни уговори имају примат над секундарним, али не и оригинерним, изворима права Европске уније. Такође, показано је какав положај имају и акти органа међународних организација у оквиру правног система Европске уније. Иако се у пракси Суда правде јављају одређене тенденције које имају за циљ да доведу у питање примену појединих међународних аката, односно резолуција Савета безбедности, ипак, се узима за неспорно то да право ЕУ не би смело бити супротно међународном праву, како обичајном, тако и конвенционалном. Без обзира на то како ће се у будућности ово питање третирати, наше је становиште да је Унија обавезана међународним јавним правом и да се не сме позивати на своје унутрашње акте да би избегла примену неке међународне норме или јој изменила смисао, обим и значење.

Без обзира на своје карактеристике, правни систем ЕУ има своје утемељење у међународном праву, своје ефекте дугује и даље основним правилима међународног права, као и то да је његов развој, механизми заштите и начин стварања одређен актима међународноправне природе – конститутивним уговорима. Према томе, за потребе овог рада правни систем Европске уније ћемо поимати као унутрашње право једне међународне организације.

Полазећи од горњих аргумената који у први план истичу како комплексност, тако и оригиналност Европске уније и њеног правног система, али и наглашавају њено међународноправно порекло, за потребе овог рада, Европску унију сматрамо за међународну регионалну организацију *sui generis*. Тако је у овом раду принципијелно усвојена дихотомија субјеката међународног права по којој су то државе и међународне организације. Европска унија је међународна организација са ограниченим бројем чланова. Регионални карактер организације је у првом реду георграфске природе јер чланови могу постати једино европске државе. Поред овог обележја, морају се испунити и други фактори конвергенције

одређени као предприступни критерији и услови чије испуњавање представља гаранцију подобности државе да се укључи у економску, вредносну, правну и политичку матрицу европског интеграционог процеса.

Приликом овог принципијелног одређења за потребе нашег истраживања, не настојимо нити је то наша интенција да искључимо могућност да се Европска унија у смислу правног система, који установљава и у смислу односа према државама чланицама и њиховим грађанима, одреди на неки посебан и другачији начин. На плану међународног права, треће државе и међународне организације према њој се односе као према међународној организацији, а квалитет, садржина и домашај њихових односа уређених међународним правом зависи од овлашћења која поседују заинтересовани субјекти и других елемената релевантних за међународно право. Стога ћемо у оквиру нашег истраживања међународноправни субјективитет Европске уније посматрати у светлу међународноправног субјективитета међународних организација.

2. СПЕЦИФИЧНОСТИ МЕЂУНАРОДНОПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Пошто смо у претходном одељку одредили да ћемо Европску унију за потребе овог рада посматрати као међународну организацију, те да ћемо њен међународноправни субјективитет анализирати у светлу међународноправног субјективитета међународних организација, потребно је да испитамо специфичности у развоју и настанку њеног субјективитета у међународном праву.

Међународне организације своје деловање на међународном плану и у оквиру међународног јавног права остварују полазећи од одређеног функционалног оквира и додељених надлежности. Таква је судбина била и некадашњих Европских заједница и Европске уније. Њихово деловање на међународном плану и њихова способност за изражање самосталне правне воље зависила је од тога да ли им је на основу оснивачког уговора било могуће спознати и признати постојање међународноправног субјективитета. Наиме, бивши члан 210. УЕЗ је предвиђао да Европска заједница поседује правни субјективитет. За разлику од ове одредбе, Уговор о оснивању Европске заједнице угља и челика је био знатно експлицитнији. Његов члан 6. је предвиђао да

„Заједница има правни субјективитет. У међународним односима, Заједница ужива правну способност која је потребна за обављање њених функција и постизање њених циљева.“ Дакле, јасно је да УЕЗ није посебно наглашавао међународноправну димензију правног субјективитета. Стога би било могуће члан 281. УЕЗ протумачити тако да само додељује правни субјективитет у унутрашњем праву док је међународноправни субјективитет ускраћен. Међутим, Суд правде је у својој пракси, посебно у случају ERTA ову одредбу оснивачког уговора протумачио тако да она обухваћа и међународноправни субјективитет.⁴⁰⁶ Без обзира на овај нормативни оквир, као и накнадну праксу организације, постојање међународноправног субјективитета Европских заједница није било свестрано прихваћено. Тако је било примера да неке државе, попут Совјетског савеза, одбијају да Европским заједницам признају правни субјективитет. Други блажи облик оспоравања међународноправног субјективитета се појављивао приликом закључивања међународних уговора када су треће државе тражиле појашњења о подели надлежности Европских заједница и држава чланица, као и начину одлучивања у институцијама. Да би се представила као пуноправан учесник међународних уговорних односа, Европска комисија је давала формалне изјаве којима потврђује постојање надлежности и потребних овлашћења Европских заједница да закључују поједине међународне уговоре.⁴⁰⁷

Претходно треба напоменути, да је Лисабонским уговором Европска унија одређена као сукцесор Европске заједнице (члан 1, став 3. УЕУ)⁴⁰⁸ те ћемо у нашем истраживању развој Европске уније посматрати не само од периода њеног оснивања под овим називом, већ од првих времена европског интеграционог процеса у форми Европске економске заједнице. У том смислу, правне тековине, научна сазнања, европска и међународна пракса која је настала у вези са међународноправним субјективитетом Европских заједница сматраће се

⁴⁰⁶ Francis G. Jacobs, 'Direct effect and interpretation of international agreements in the recent case law of the European Court of Justice,' *Op. cit.*, p. 13; У предмету *Case 22/70 Commission v. Council (ERTA)* [1971] ECR 263, para. 14, Суд је установио: „ова одредба, смештена на чело дела шест уговора, посвећеног 'Општим и завршним одредбама' значи да у својим спољним односима Заједница ужива споробост да успоставља уговорне односе са трећим државама у целини подручја циљева дефинисаних у делу један уговора, који део шест допуњује.“ Признавши на овај начин уговорну способност у међународном праву, признато је и постојање међународноправног субјективитета функционалне природе.

⁴⁰⁷ Dominic McGoldrick, *Op. cit.*, p. 188.

⁴⁰⁸ Члан 1, став 3. УЕУ *in fine* предвиђа да Унија замењује и наслеђује Европску заједницу.

релевантном и користиће се у проучавању међународноправног субјективитета Европске уније. У том смислу ћемо разликовати две значајне фазе процеса европске интеграционе изградње. Прва фаза је она пре ступања на снагу Лисабонског уговора, а друга фаза је настала ступањем на снагу овог реформског уговора.

2.1. Питање постојања међународноправног субјективитета Европске уније пре ступања на снагу Лисабонског уговора

Мастрихтски уговор, којим је успостављена Европска унија, није овој доделио субјективитет у међународном праву. У то време, Европска унија је представљала оквир са тростубном структуром унутар које постоје комунитарни стуб - Европска заједница, Европска заједница за угљ и челик, Европска заједница за атомску енергију и посебни облици сарадње унутар другог и трећег стуба. Као таква, Европска унија би се пре могла означити као својеврстан оквир за сарадњу ових међународних организација са посебним областима унутар којих се успоставља међувладина сарадња, али путе комунитарних институција.

Након оснивања Европске уније Уговором из Мастрихта, већ је било утврђено и неспорно да Европске заједнице уживају међународноправни субјективитет. Постојао је одређени правни недостатак у погледу деловања ЕУ на спољном (међународном) плану јер ранији Уговор о Европској унији (у даљем тексту: ранији УЕУ)⁴⁰⁹ није садржавао одредбу попут одредаба оснивачких уговора Европских заједница који су предвиђали постојање међународноправног субјективитета. Тај недостатак је значио да за ЕУ није изричито признат правни субјективитет у међународном праву. Будући да је овај недостатак могао значајно утицати на спољнополитичко деловање Европске уније, теорија је покушала да идентификује разлоге који су определили државе чланице да не прихвате одредбу у Мастрихтском уговору која би Унији признала правни субјективитет. Овакв приступ држава чланица се пре свега темељио на схватању да су циљеви Европске уније веома широко дефинисани те да би њихова реализација у међународноправној сфери омогућила Унији да истински наступа као својеврсна надржава. Наиме, њен субјективитет у међународном праву, захваљујући

⁴⁰⁹ Treaty on European Union, Consolodated Text, Official Journal of the European Communities, C 325 of 24 December 2002.

додељеним циљевима, могао је да се поистовети са међународноправним субјективитетом неке државе што би прелазило линију која је остављена за међународну регионалну организацију као што је ЕУ. Додатно овоме, била је изражена бојазан да би афирмисање Европске уније као међународноправног субјекта, посматрано кроз парадигму функционалног продубљивања европског интеграционог процеса, могло да потпомогне њено прерастање у федерацију. Иако је јасно да ово поимање развоја интеграционог процеса не може бити исправно јер се међународноправни субјективитет односи на способност деловања у међународноправном систему, а не на обим надлежности које поседује нека међународна организација, ипак је за политички ниво свести о самом процесу идеја о међународноправном субјективитету Уније била неприхватљива.⁴¹⁰

Услед оваквог нормативног оквира, други и трећи стуб који су били под окриљем Европске уније нису имали јасну позицију унутар међународног правног поретка. С обзиром да овакво стање није било од користи остваривању амбициозно постављених циљева које је требало да обухвате ова два стуба, као ни развоју интеграционог процеса, већ је у првим годинама примене Мастрихтског уговора постало јасно да је потребно ревидирати УЕУ на начин да се афирмише међународноправна позиција институција које делују у оквиру питања из другог и трећег стуба.⁴¹¹

2.2.1. Допринос бившег члана 24. Уговора о Европској унији у афирмисању међународноправног субјективитета Европске уније

Као што смо показали, питање правног субјективитета Европске уније у међународном јавном праву, у предлисабонском периоду њеног постојања, није се могло третирати на основу уговорних одредаба. Било је у теорији, а и у пракси, потребно учинити одређени напор да би се детектовали они елементи институционалног и нормативног оквира Европске уније који би указали на то да она поседује одређена овлашћења која јој омогућују остваривање неких од елемената међународноправног субјективитета, пре свега у домену међународног уговорног права.⁴¹²

⁴¹⁰ Dominic McGoldrick, *Op. cit.*, p. 196.

⁴¹¹ Teija Tilikainen, *Op. cit.*, p. 230.

⁴¹² Panos Koutrakos, *EU International Relations Law, Op. cit.*, p. 8

Временом је прихваћена чињеница да остваривање циљева ЕУ, као и њено позиционирање као оквира који обухвата сва три стуба европске интеграционе изградње на међународном плану није могуће без додељивања одговарајућих прерогатива у домену међународног права. У трагању за превазилажењем овог недостатка су се издиференцирала два приступа. Први приступ је предвиђао хоризонтално решење према коме би се у Уговор о Европској унији уврстила одредба којом би се овој творевини поверио правни субјективитет на начин на који је то учињено у оснивачким уговорима Европске заједнице. Овакав приступ није добио адекватну политичку подршку јер би представљао, на одређени начин, стапање постојећих субјективитета у један јединствени и правни субјективитет Европске уније који би на неки начин конзумирао субјективитете заједница. Други рестриктивнији приступ који је значио давање уговорне способности Савету Европске уније да закључује међународне уговоре био је прихваћен и примењен у Амстердамском уговору. На овај начин се избегло да се Европска унија афирмише као јединствен субјекат у међународном правном поретку, али је њеним институцијама додељен одговарајући правни капацитет да делују у некомунарним областима.⁴¹³ Постало је јасно да за деловање Европске уније на међународном плану није довољно то што је Уговор из Мадрихта предвиђао да ЕУ своје деловање у оквиру Заједничке спољне и безбедносне политике уређује путем заједничких акција и заједничких ставова. Пошто су ови акти унилатералног карактера њима се не могу обухватити сви аспекти деловања у међународноправној сфери, те је стога одлучено, у оквиру преговора о Уговору из Амстердама, да се барем у Уговор у Европској унији uvede одредба која дозвољава закључивање међународних уговора. Овакво решење је било компромис између оних снага које су се залагале за експлицитно признавање оснивачким уговором правног субјективитета за ЕУ и оних који су се томе отворено противили. Тако је у текст УЕУ уведен бивши члан 24. и члан 38. по узору на сличну одредбу која је постојала у акту о оснивању Организације за економску сарадњу и развој. Компромисно порекло одредбе бившег члана 24. УЕУ види се у томе што се Европска унија у њему не помиње, већ се само говори о поступку преговарања и закључивања међународних уговора чији су главни

⁴¹³ Teija Tilikainen, *Op. cit.*, p. 231.

носиоци Савет ЕУ и његово председништво.⁴¹⁴ У суштини, доминантан је остао међувладин елемент у заступању Уније у овом домену овлашћења.

Изменама оснивачког уговора Уговором из Амстердама из 1997. године утврђено је право Европске уније да са трећим државама и међународним организацијама закључује међународне уговоре када је то потребно ради провођења заједничке спољне и безбедносне политике, као и полицијске и судске сарадње у кривичним стварима. На тај начин је Унији призната међународна уговорна способност. Уговором из Нице је ова одредба додатно редефинисана у погледу потребне већине за одлучивање јер је правило једногласног одлучивања у Савету министара сведено само на случајеве када споразум третира питања за која је потребна једногласност за усвајање унутрашњег акта. То је још један од примера где је у погледу правила о већини потребној за одлучивање постављен принцип паралелизма између правила о усвајању унутрашњих и међународних аката.⁴¹⁵

Одредба ранијег члана 24. УЕУ према Уговору из Нице⁴¹⁶ је предвиђала да када је потребно да се закључи споразум са једном или више држава или

⁴¹⁴ Gilles de Kerchove, Stephan Marquardt, 'Les accords internationaux conclus par l'Union européenne,' in: *Annuaire français de droit international*, Vol. 50, Année 2004, pp. 806-807. Овде је потребно цитирати члан 24. Уговора о Европској унији измењеног Амстердамским уговором који је предвиђао: "Када је потребно закључити споразум са једном или више држава или међународних организација у провођењу овог наслова Савет може, једногласном одлуком, овластити председништво, којем помаже Комисија на одговарајући начин да отвори преговоре са тим циљем. Овакве споразуме закључује Савет једногласном одлуком на препоруку председништва. Ниједан споразум није обавезујући за државу чланицу чији представник у Савету изјави да мора поштовати захтеве његове сопствене уставне процедуре; други чланови Савета могу се усагласити да ће се споразум привремено примњивати на њих." Види: *The Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts*, *Official Journal of the European Communities*, C 340, EN, 10.11.1997.

⁴¹⁵ Vladimir Medović, *Op. cit.*, pp. 30-32.

⁴¹⁶ Бивши члан 24. УЕУ (Treaty on European Union, Consolidated Version, *Official Journal of the European Union*, C 321E/06, 29.12.2006) гласи: „1. Када је потребно закључити споразум са једном или више трећих држава или међународних организација у примени овог наслова, Савет може овластити председништво, којем помаже Комисија, ако је то потребно, да покрене преговоре са тим циљем. Савет закључује такве споразуме на препоруку председништва.

2. Савет одлучује једногласно када се споразум односи на неко питање за које се захтева једногласност за усвајање унутрашњих одлука.

3. Када је сврха споразума да проведе заједничку акцију или заједнички став, Савет одлучује квалификованом већином у складу са чланом 23, став 2.

4. Одредбе овог члана такође се примењују на питања обухваћена Насловом VI. Када се споразум односи на неко питање за које се за усвајање унутрашњих одлука или мера захтева квалификована већина, Савет одлучује квалификованом већином у складу са чланом 34, став 3.

5. Ниједан споразум не обавезује државу чланицу чији је представник у Савету изјавио да се мора придржавати њених сопствених уставних захтева; други чланови Савета могу се договорити да се споразум ипак привремено примењује.

међународних организација у провођењу Наслова V Уговора о ЕУ – Одредбе о заједничкој спољној и безбедносној политици – Савет ЕУ, на основу једногласне одлуке, може овластити председништво Савета да о том споразуму отвори преговоре. У току преговора, Комисија може пружити подршку председништву Савета уколико је то потребно. О закључивању споразума Савет опет одлучује једногласно на препоруку председништва. Савет у овом поступку одлучује једногласно ако је једногласно одлучивање предвиђено приликом усвајања унутрашњег акта. Уколико се, пак, ради о споразуму који се закључује ради провођења заједничке акције или заједничке позиције, Савет одлучује квалификованом већином у складу са условима предвиђеним у члану 23, став 2. УЕУ. Поступак из члана 24. се сходно примењује и на споразуме које ЕУ закључује у вези са активностима из Наслова VI Уговора о ЕУ – Одредбе о полицијској и судској сарадњи у кривичним стварима (ранији члан 38. УЕУ упућује на ранији члан 24. у вези са закључивањем међународних споразума). Такође је предвиђено да Савет одлучује и о споразумима који се односе на Наслов VI квалификованом већином ако је за усвајање одговарајућег унутрашњег акта предвиђен овај начин одлучивања. Бивши члан 24, став 5. УЕУ је предвиђао да споразум неће бити обавезујући за ону државу чланица чији би представник у Савету изјавио да он мора да испоштује захтеве предвиђене одговарајућом уставном процедуром. Међутим, други чланови Савета могу одлучити да се споразум примењује на привременој основи. Коначно, члан 24. у ставу 6. УЕУ је предвиђао да споразуми закључени у складу са овим поступком обавезују институције Уније.⁴¹⁷ Делимично редуковање апсолутног правила једногласности израз је настојања да дође до одређеног омекшавања у домену заједничке спољне и безбедносне политике Европске уније.⁴¹⁸

Са процедуралног аспекта потребно је нагласити да је, као и погледу међународних уговора који су се закључивали у домену комунитарних надлежности, и у случају примене бившег члана 24. УЕУ, Савет изражавао пристанак на обавезивање међународним уговором у форми одлуке о

6. Споразуми закључени под условима предвиђеним овим чланом обавезују институције Уније.“

⁴¹⁷ Article 24, The Treaty on European Union, Consolidated Version, *Official Journal of the European Union*, C 321 E/5, EN, 29.12.2006.

⁴¹⁸ Gilles de Kerchove, Stephan Marquardt, *Op. cit.*, p. 808.

закључивању. Такође, у истом акту би Савет овластио председавајућег да именује лице које је овлаштено и за потписивање међународног уговора. Пракса у домену комунитарних надлежности је доношење двеју одвојених одлука, прва би се односила на потписивање међународног уговора, а након потписивања би се усвајала посебна одлука о закључивању.⁴¹⁹ Примена бившег члана 24. УЕУ је покренула неколико значајних питања о којима се расправљало у теорији. Поставило се питање обавезујућег дејства ове одредбе за државе чланице, затим питање страна уговорница међународних уговора закључених на основу ове одредбе и питање државе чланице која није прихватала један такав споразум.

Треба опазити да бивши члан 24. УЕУ не помиње обавезујуће дејство ових споразума за државе чланице. Ово је изазвало интересовање у литератури о томе да ли Савет ЕУ закључује уговоре у име ЕУ или представља заједничко деловање држава чланица. Тако су се у литератури могли сусрести ставови по којима Савет доноси одлуку за закључивање међународног уговора у име држава чланица јер је Савет посматран само као институционализовани механизам путем којег представници држава чланица колективно изражавају правну вољу за закључивање међународних уговора. С друге стране, аргументација у прилог становишту да су се уговори по овом основу закључивали у име ЕУ полазе такође од одређивања позиције Савета министара у поступку закључивања ЕУ. Наиме, показано је да Савет не делује као скуп представника држава чланица, као што је то схваћено од стране прве групе аутора, већ да он делује као институција која је јасно позиционирана у институционални систем Уније и на основу овлашћења додељених Савету као посебној институцији. У материјалном погледу, закључивани међународни уговори су се тicali питања обухваћених заједничком спољном и безбедносном политиком, односно полицијском сарадњом у кривичним стварима као подручјима у којима ЕУ има одређене надлежности.⁴²⁰

⁴¹⁹ Тако је члан 1. Одлуке 2001/682/PESC прописао да је предметни уговор потврђен у име Европске уније. Члан 2. ове одлуке даје овлашћење председнику Савета да именује лице које је овлаштено да потпише уговор са дејством обавезивања Европске уније. Види: 2001/682/PESC: *Décision du Conseil du 30 août 2001 concernant la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine relatif aux activités de la Mission de surveillance de l'Union européenne (EUMM) dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine - Accord entre l'Union européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine relatif aux activités de la Mission de surveillance de l'Union européenne (EUMM) dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine*, *Journal officiel des Communautés européennes*, FR, L 241/1, 11.9.2001.

⁴²⁰ Vladimir Medović, *Op. cit.*, pp. 30-31.

Наредно питање које се поставља односи се на примену ових уговора и њиховог обавезујућег дејства на државе чланице, као и питања евентуалног преемптивног дејства споразума које је закључила Европска унија на уговорну способност држава чланица. Пре свега треба појаснити, да се подручје Заједничке спољне и безбедносне политике и у ранијем институционалном аранжману и у важећем, третирано одвојено од осталих области деловања ЕУ. Тако би се могло рећи да ЕУ у овом домену има специфичну надлежност која није искључива, иако је једина страна уговорница, те да државе чланице такође не губе своја овлашћења. Међутим, ова област се не би могла подвести ни под категорију подељених надлежности, те се она квалификује као паралелна надлежност јер истовремено постоји и на нивоу држава чланица и на нивоу ЕУ (о чему ће бити више речи у одговарајућем делу овог рада). Због тога, Унија под окриљем бившег члана 24. УЕУ није закључивала мешовите уговоре, као што је устаљена пракса у подручју подељене надлежности у оквиру комунитарног стуба. Ипак, ови споразуми су обавезивали државе чланице на тај начин што су ове биле везане начелом конзистентности међународног деловања Уније (бивши члан 3, став 2. УЕУ је предвиђао да ће ЕУ обезбедити конзистентност у свом деловању на спољњем плану) и генералније начелом лојалне сарадње (бивши члан 11, став 2. УЕУ је установио обавезу држава чланица да подржавају ЕУ у домену спољње и безбедносне политике активно и безрезервно у духу лојалности и узајамне солидарности). Стога би се јасно видело да државе чланице треба да поштују и споразуме. Међутим, треба нагласити да ови споразуми немају преемптивно дејство на надлежност држава чланица да такође закључује споразуме о истим питањима о којима је споразум закључивала ЕУ. Ипак државе чланице су биле ограничене у том смислу што споразуми које би оне евентуално закључивале не смеју бити материјално супротни споразуму који је закључила ЕУ.⁴²¹

У вези са применом бившег члана 24. УЕУ, без обзира на низ дилема, као кључно се поставило питање ко су стране уговорнице међународног уговора закљученог на основу ове одредбе. Наиме, јасна је била улога коју је имало председништво и Савет ЕУ у вези са применом овог овлашћења, али је постојала

⁴²¹ Види шире: Ramses A. Wessel, 'The EU as a party to international agreements: shared competences, mixed responsibilities,' in: Alan Dashwood, Marc Maresecau (eds.), *Law and Practice of EU External Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 155-158. & 182-183.

двојба о томе да ли међународни уговор закључен на основу ове одредбе треба сматрати као уговор закључен у име држава чланица или, пак, као уговор закључен у име Европске уније. У почетку је званични став институција ЕУ, пре свега Савета ЕУ и Комисије, био да бивши члан 24. УЕУ прописује поједностављени поступак заједничког закључивања међународног уговора у име држава чланица. Сходно томе, сматрало се да су уговори закључени на овај начин несумњиво закључени у име држава чланица. Као основна аргументација у корист ове тврдње навођено је помињање уставних поступака држава чланица у ставу 5, члана 24. УЕУ, затим изостанак помена ЕУ. Међутим, овакво тумачење бившег члана 24. УЕУ је у значајној мери неодрживо. Стога је теорија размотрила и аргументе у прилог тврдње да су ови међународни уговори закључени у име Европске уније. Језичким и системским тумачењем предметне одредбе може се закључити да она одређује овлашћење једне од институција Европске уније, да је њена сврха да омогући остваривање Заједничке спољне и безбедносне политике, као посебне политике у надлежности Уније и Европска унија, у складу са бившим Поглевљем V УЕУ располаже сопственим инструментима за провођење спољне политике (заједничке акције и заједнички ставови). Узимајући у обзир све ове аргументе, правилно би било закључити да су уговори из бившег члана 24. УЕУ били закључивани у име Европске уније, а не у име њених држава чланица, те да је ЕУ страна уговорница ових међународних уговора. Исти закључак важи и у погледу оних уговора који су закључивани сходно одредби бившег члана 38. УЕУ у области Сарадње у домену правосуђа и унутрашњих послова.⁴²²

Следећи аспект примене бившег члана 24. УЕУ који је покренуо одређену пажњу у теорији и пракси институција ЕУ и држава чланица јесте примена става 5. овог члана који предвиђа да споразум не обавезује државу чланицу чији је представник у Савету изјавио да се мора придржавати њених сопствених уставних захтева. Будући да смо у претходним редовима показали да су међународни уговори закључени на основу бившег члана 24. закључени у име

⁴²² Види шире: Gilles de Kerchove, Stephan Marquardt, *Op. cit.*, pp. 810-812; Vladimir Medović, *Op. cit.*, pp. 30-31. Као пример међународног уговора који је закључен на основу одредаба бившег члана 24. и члана 38. УЕУ наводе се Accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en matière d'extradition, *Journal officiel des Union européenne*, FR, L 181/27, 19.7.2003. и Accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en matière d'entraide judiciaire, *Journal officiel des Union européenne*, FR, L 181/34, 19.7.2003.

Уније, а не државе чланица, посебно интересовање буди могућност представника државе чланица да се позове на уставне захтеве те државе пре него што подржи закључивање споразума. Овакву одредбу не треба тумачити тако као да она указује на то да се међународни уговор у питању закључује у име држава чланица. Ради се о могућности да се представник државе чланице у питању у оквиру Савета ЕУ изјасни тек након што је проведена потребна уставна процедура у држави коју представља. Зависно од постигнутог става у надлежним институцијама државе чланице, њен представник у Савету ће и да гласа. Према томе, реч је о само једном процедуралном механизму који служи за јасније позиционирање представника појединих држава чланица у светлу интереса држава које оне представљају.⁴²³

Међутим, сматра се да овакво решење није било најсрећније и да је одредба бившег члана 24. УЕУ довела до низа компликација у пракси. Остало је нејасно како ће се поједини други аспекти међународноправног субјективитета остваривати и деловање ЕУ у сфери међународног права је отварало одређена питања. Аутори наводе као посебне проблеме следеће: питање у вези са међународном одговорношћу ЕУ јер УЕУ нема одредбу попут одредбе УЕЗ која је уређивала то питање у погледу ЕЗ (бивши члан 288. УЕЗ). Затим, нејасно је било како поступати у вези са закључивањем међународних уговора, с обзиром на тадашњу подељеност ЕУ на три стуба, који би по саржини обухватили материју која се протеже на више стубова. И коначно, посебан је изазов представљао избор правилног правног основа између УЕЗ и УЕУ за закључивање неког међународног уговора.⁴²⁴ Ипак, као нека врста међурешења посматраног кроз динамичку перспективу развоја процеса европског интегрисања, могло би се закључити да је након ступања на снагу Уговора из Амстердама и Уговора из Нице утврђен основ за постојање правног субјективитета тадашње ЕУ у међународном јавном праву.⁴²⁵

Без обзира на све евентуалне и стварне недостатке овог нормативног решења, призната уговорна способност је омогућила да се у другом и трећем

⁴²³ Gilles de Kerchove, Stephan Marquardt, *Op. cit.*, pp. 812-813.

⁴²⁴ Marise Cremona, 'Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process,' in: Alan Dashwood, Marc Maresecau (eds.), *Law and Practice of EU External Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 37-38.

⁴²⁵ Vladimir Medović, *Op. cit.*, pp. 31-32.

стубу раније Европске уније користе овим сегментом међународноправног субјективитета те је Савет ЕУ у име Европске уније закључио преко 90 међународних уговора. На тај начин се ЕУ неспорно афирмисала као активан субјект у међународној правној сфери.⁴²⁶

Тако је Wessel уочио неколико категорија међународних уговора које је Европска унија закључивала на основу бившег члана 24. УЕУ. Овај аутор их класификује на следећи начин: споразуми између Европске уније и треће државе о учешћу треће државе у операцијама Уније; споразуми између Европске уније и треће државе о статусу и активностима снага Европске уније; споразуми између Европске уније и треће државе у области полицијске и судске сарадње у кривичним стварима; споразуми између Европске уније и треће државе о размени поверљивих информација; споразуми између Европске уније и међународних организација; споразуми између Европске уније и треће државе у форми размене писама; заједничке изјаве и меморандуми о разумевању између Европске уније и треће државе о споразуми које су закључиле агенције Европске уније.⁴²⁷

Као додатни аргументи у прилог постојања међународноправног субјективитета ЕУ у предлисабонском периоду се истицало и то да УЕУ утврђује као један од циљева ЕУ њено афирмисање на међународној сцени потврђивањем њеног идентитета путем Заједничке спољне и безбедносне политике. Затим, потврду субјективитета у међународном праву, аутори су налазили и у оним одредбама УЕУ који су предвиђали постојање грађанства Уније, затим одредби о приступању Европској унији као целини, када је реч о њеном проширењу на нове државе чланице. Надаље, наглашавало се и то да су поједина тела која су оснивана под окриљем ЕУ, попут ЕУРОПОЛ-а, Института за безбедносне студије и Сателитског центра, уживали иминутете и привилегије.⁴²⁸

Коначно, можемо закључити да ранији текст Уговора о Европској унији није *expressis verbis* утврђивао међународноправни субјективитет ЕУ. Ипак, јасно је да је у погледу два стуба сарадње – Заједничке спољне и безбедносне политике и сарадње у области правосуђа и кривичних ствари – била установљена

⁴²⁶ Ramses A. Wessel, 'The EU as a party to international agreements: shared competences, mixed responsibilities,' *Op. cit.*, p. 152.

⁴²⁷ Види шире: *Ibid.*, pp. 160-175.

⁴²⁸ Vladimir Medović, *Op. cit.*, p. 29.

способност ЕУ да закључује међународне уговоре. Због тога смо сагласни са ставовима аутора да је Европска унија пре ступања на снагу Лисабонског уговора поседовала међународноправни субјективитет који је био имплицитне природе и веома органичног домаћаја. Ово би се могло даље појаснити становиштем да су међународне организације, у конкретном случају Европска унија, субјекти међународног јавног права „не због тога што им је то изричито додељено у оснивачком уговору, или због објективне чињенице њиховог постојања, него због тога што им је тај статус признат било експлицитно, било имплицитно.“⁴²⁹ Правни субјективитет Европске уније је, у складу са преовладавајућим учењем у међународном јавном праву, као имплицитни правни субјективитет у потпуности зависио од функција и надлежности које су изричито или имплицитно биле додељене Европској унији.⁴³⁰ Стога би требало, у смислу функционалне природе међународноправног субјективитет међународних организација, установљеног у сталној пракси Међународног суда правде, и већински прихваћеног у савременој пракси и теорији међународног јавног права, закључити да је ЕУ, према оснивачком уговору пре ступања на снагу Лисабонског уговора, имала међународноправни субјективитет имплицитне природе, истина значајно суженог обима у односу на субјективитет Европских заједница.

2.2. Међународноправни субјективитет Европске уније након ступања на снагу Лисабонског уговора

Лисабонски уговор је један од оних уговора у историји европских интеграција који су, између осталог, имали за циљ да рационализују нормативни, институционални и административни оквир Европске уније. Први такав покушај је учињен, Уговором о спајању институција⁴³¹ (*Traité de fusion*) из 1965. којим су спојени Савет и Комисија тадашњих трију Европских заједница у јединствене институције са јединственим буџетом. Међутим, и даље се радило о сасвим три посебне међународне организације и субјекта међународног права.⁴³² Каснији

⁴²⁹ Ramses A. Wessel, 'The International Legal Status of the European Union,' *Op. cit.*, p. 123.

⁴³⁰ *Ibid.*, p. 123.

⁴³¹ *Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, Journal officiel des Communautés européennes*, P 152, FR, 13.07.1967.

⁴³² *Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, Journal officiel des Communautés européennes*, N° 152, FR, 13.07.1967.

ревизиони уговори су уек имали намеру да допринесу поједностављивању функционисања комплексне структуре, али то увек није било евидентно. Лисабонски уговор је објединио три стуба и спојио Европску унију и Европску заједницу у јединствену организацију и јединствену правну личност. Због тога се ступањем на снагу Лисабонског уговора, правна ситуација у погледу правне природе Европске уније, а посебно њеног међународноправног положаја се битно променила.⁴³³

Треба подсетити да је током припрема пропалог Уговора о успостављању Устава за Европу, у оквиру Европске конвенције, постигнута политичка сагласност о експлицитном признавању међународноправног субјективитета Европске уније. Овај експлицитни међународноправни субјективитет треба да буде јединствен и да замени претходни субјективитет. У оквиру радне групе посвећене овом питању, заузет је став да је увођење јединственог и експлицитног међународноправног субјективитета неопходно јер услед нејасне слике према спољнем свету постоји велика опасност од урушавања позиције Европске уније у међунаордним односима. Овакво јединствено решење ће допринети јаснијем положају Уније у оквиру институционалног система, јаснијем односу појединих институција и држава чланица, а нарочито њеном транспарентнијем позиционирању према трећим државама и другим међународним организацијама.⁴³⁴ Ипак, овај политички заокрет је био подстакнут и правним разлозима који се огледају у чињеници да је предвиђено било спајање Европске заједнице и двају стубова међувладине сарадње у јединствену Европску унију.

⁴³³ У литератури се могу наћи опажања по којима се припрема Лисабонског уговора одвијала на начин да је минимизирана улога међувладине конференције која треба да припреми предлог измена и допуна оснивачког уговора. Наиме, радило се сажимању неких од решења предвиђених Уставним уговором које је требало ревитализовати путем новог уговора који не би био јединствен акт као пропали пројекат уставног уговора. У том смислу, је Еврпски савет у јуну 2007. јасно утврдио границе мандата унутар којег је требало да Међувладине конференције припреми предлог новог уговора којим се мењају важећи оснивачки уговори. Сам период деловања конференције ја био релативно кратак, свега два до три месеца, да би Лисабонски уговор био потписан већ у 13. децембра 2007. године. Кључни политички представници држава чланица су ово објашњавали, одговарајући на замерке да је рад конференције био практично онемогућен уским временским оквирима и јасним инструкцијама које су утврђене у Европском савету, чињеницом да је од 2005. године, након пропасту уставног пројекта, постојао дужи период рефлексје те да су реформске идеје довољно сазреле и на адекватан начин су биле предмет јавних расправа. Види шире: Alina Kaczorowska, *Op. cit.*, pp. 43-44.

⁴³⁴ Види шире: Convention européenne, Rapport final du groupe de travail III «Personnalité juridique», CONV 305/02, WG III 16, Bruxelles, 01.10.2002., <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/fr/02/cv00/cv00305.fr02.pdf> ; 02.02.2013.

Такође, било је предвиђено да Европска унија буде сукцесор Европске зајединце. Пошто је Европска заједница имала изражено деловање у међународном правном систему и својство субјекта овог правног система, није било могуће извести сукцесију од стране Европске уније без признавања међународноправног статуса истој.⁴³⁵

Трагом већ усаглашених решења у оквиру Европске конвенције, члан 1. новелираног УЕУ предвиђа да се Унија заснива на овом Уговору, као и на Уговору о функционисању Европске уније те да је Унија заменила и наследила Европску заједницу. У том смислу, почев од ступања на снагу Лисабонског уговора, Европска заједница престаје да постоји, а она је замењена Унијом. Стога се може закључити да све оно што је некад имало префикс комунитарни постаје сада својствено Европској унији. Такође, оно што је важило за правни субјективитет Европске заједнице, како у унутрашњем, а тако и у међународном праву, убудуће важи при разматрању правног субјективитета ЕУ у међународном праву. На овај начин у потпуности су спојене пређашња Европска заједница и Европска унија у једну јединствену институционалну и организациону структуру, постојање чијег правног субјективитета је утврђено у члану 47. УЕУ.⁴³⁶ Такође, члан 235. УФЕУ признаје Унији и правни субјективитет у националним правима држава чланица. Може се приметити, да УЕУ као и некадашњи УЕЗ не обрађује посебно међународноправну страну правног субјективитета, већ једино говори о правном субјективитету. Међутим, следећи сталну праксу Суда правде, о којој је већ било речи у овом раду, јасно је да члан 47. УЕУ треба тумачити тако да Европска унија на основу њега поседује и међународноправни субјективитет.⁴³⁷

Европска унија је, кроз примену одредбе члана 47. УЕУ и оних одредаба оснивачких уговора које уређују њене надлежности, једина овлаштена да остварује свој међународноправни субјективитет и овлаштења која из истог проистичу, у домену својих надлежности. Дакле, Унија има право да закључује међународне уговоре, да успоставља своја дипломатска представништва у трећим државама и при међународним организацијама, као и да акредитује дипломатске

⁴³⁵ Види шире: Dominic McGoldrick, *Op. cit.*, pp. 203-206.

⁴³⁶ Ramses A. Wessel, 'The Dynamics of the European Union Legal Order: An Increasingly Coherent Framework of Action and Interpretation,' in: *European Constitutional Law Review*, Vol. 5, 2009, p. 118.

⁴³⁷ Marise Cremona, 'Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process,' *Op. cit.*, p. 38.

представнике трећих и да врши све остале радње на које имају право субјекти међународног јавног права, уколико су у складу са њој доделењим надлежностима.⁴³⁸

Осим наведених промена у погледу међународноправног положаја Европске уније, Лисабонски уговор је унапредио целокупан систем остваривања међунаордноправног субјективитета Европске уније. Најважнији доприноси Лисабонског уговора поједностављењу институционалног организовања, функционисања и међународног представљања и деловања Европске уније могу се сумирати у следећем. На првом месту, укинута је тростубна структура Европске уније, остварена је фузија Европске заједнице и Европске уније. Затим, овај ревизиони уговор је јасно установио вредности и циљеве европског интеграционог процеса који имају карактер уставних начела према којима се оцењује подобност треће државе да приступи Унији (члан 49. УЕУ), са једне стране, као и подобност државе чланице да задржи члански статус у Унији уколико не поштује или угрожава ове вредности и циљеве, са друге стране (члан 48. УЕУ). Надаље, истиче се да је Лисабонски уговор дао основ Европској унији да приступи Европској конвенцији о заштити људских права и европских слобода, затим јасно утврдио односе између држава чланица и Уније кроз одређење каталога надлежности Уније и поставио принципијелне одредбе које омогућују веће учешће националних органа власти, пре свега парламената држава чланица, и грађана Уније у процесу одлучивања на нивоу Европске уније. У домену спољног деловања значајно је редефинисао и унапредио институционални оквир.⁴³⁹ Иако је доминантно становиште да експлицитно одређивање правног субјективитета Европске уније у члану 47. УЕУ представља значајан допринос афирмисању њеног међународноправног статуса, такође постоје и они ставови према којима ова одредба нема иновативни значај, већ да је њом нормирана правна реалност коју потврђује пракса Европске уније, која се постепено развијала након Амстердамског уговора, а која је потврдила да Европска унија поседује неке од квалификатива које имају субјекти међународног јавног права.⁴⁴⁰

⁴³⁸ Augustin Furea, *Op. cit.*, p. 206.

⁴³⁹ Види шире: Augustin Furea, *Op. cit.*, p. 205; Marise Cremona, 'Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process,' *Op. cit.*, p. 38.

⁴⁴⁰ Dominic McGoldrick, *Op. cit.*, pp. 181-182.

Дакле, можемо уочити да је ступање на снагу Лисабонског уговора експлицитно утврђен правни субјективитет Европске уније у међународном јавном праву. Њен статус међународноправног субјекта има изричито утемељење у тексту конститутивног уговора.

*

* *

У овом поглављу смо обрадили правну природу Европске уније и размотрили одређене специфичности њеног међунаордноправног субјективитета. Закључили смо да, упркос подељености теоретских размишљања, за потребе нашег истраживања Европску унију треба посматрати као регионалну организацију *sui generis*, што значи да ћемо њен међународноправни субјективитет анализирати у светлу међународноправног субјективитета међународних организација. С друге стране, наша анализа ће се наставити на основу претходних констатација да је међународноправни субјективитет Европске уније експлицитно утврђен у конститутивном уговору. С обзиром да је Европска унија, такође, одређена да буде сукцесор и да замени претходну Европску заједницу, све оно што је теоретско и практично достигнуће о међународноправном субјективитету Европске заједнице користиће се у нашем истраживању и сматрати примењивим и релевантним за испитивање међународноправног субјективитета Европске уније.

ПОГЛАВЉЕ IV – НОРМАТИВНИ АСПЕКТ МЕЂУНАРОДНОПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ: НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ КАО ПРАВНИ ОКВИР ОСТВАРИВАЊА МЕЂУНАРОДНОПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА

Циљ овог поглавља нашег истраживања јесте да испита, анализира и утврди нормативни аспект међународноправног субјективитета Европске уније. Под нормативним аспектом подразумевамо надлежности која су Европској унији додељена ради остваривања међународноправног субјективитета. Надлежности неке међународне организације су значајне за њен међународноправни статус и остваривање њеног правног субјективитета у међународном праву због саме природе међународноправног субјективитета међународних организација за који

смо показали да је функционалне природе. Дакле, према принципу специјалитета, међународне организације на међународном плану могу легално деловати само у оквиру оних овлашћења који су им додељени оснивачким уговором. Да бисмо ово питање детаљније размотрили, на првом месту ћемо указати на општи значај надлежности за остваривање међународноправног субјективитета међународних организација, на другом месту ћемо појаснити експлицитне и имплицитне надлежности које Европска унија поседује на основу конститутивних уговора. Ово поглавље ћемо закључити тако што ћемо указати на конкретна подручја деловања Европске уније на спољном плану.

1. ОПШТИ ЗНАЧАЈ НАДЛЕЖНОСТИ МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА У ОСТВАРИВАЊУ ЊИХОВОГ МЕЂУНАРОДНОПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА

Под надлежностима међународне организације се подразумевају „*правна овлашћења која су призната организацији, чији је избор опредељен њиховим прилагођавањем приоритетним функцијама.*“⁴⁴¹ Надлежност међународне организације је на праву заснован основ који међународној организацији даје овлашћење да остварује додељене задатке и утврђене функције. У том смислу, надлежност одређује материјално подручје у којем одређени носилац власти овлашћен да делује.⁴⁴² Из ове дефиниције се најбоље види повезаност између надлежности и функција међународне организације, односно, утврђивање надлежности као правних овлашћења за конкретно деловање у зависности од додељених функција и као правно средство за остваривање функција међународне организације.

Будући да надлежности додељене некој међународној организацији представљају правни основ у оквиру којег се развија међународноправни субјективитет једног таквог ентитета, с тога је битно идентификовати основ, обим и начин на који су ове надлежности одређене. Diez de Velasco Vallejo основ надлежности проналази у:

⁴⁴¹ Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 671.

⁴⁴² Robert Schütze, ‘The European Community’s Federal Order of Competences – A Retrospective Analysis,’ in: Michael Dougan, Samantha Currie (eds.), *50 Years of the European Treaties – looking back and thinking forward*, Hart Publishing, Oxford, 2009, pp. 64-65.

„Правилима организација, која се углавном налазе у конститутивним актима организације, у њеним одлукама и резолуцијама усвојеним у складу са наведеним актима и у њеној устаљеној пракси.“⁴⁴³

Стога се права слика о надлежностима неке организације једино може стећи увидом у оснивачки уговор, а такође у оквирима онога што је одређено као правила организације.⁴⁴⁴ Додатно, међународне организације развијају сопствени правни систем који је донекле посебан у односу на опште међународно право. Ова посебност се огледа и у чињеници да право међународне организације настају на темељу оснивачког уговора који има одређен број уговорница те у односу на остале субјекте делује по принципу *inter alios acta alii neque nocet, neque prodest*.⁴⁴⁵ Потпуна слика о надлежностима неке међународне организације се може стећи кохерентном анализом конститутивних уговора, правила међународне организације и њене институционалне праксе. У наредним редовима ћемо појаснити значај наведених инструмената.

1.1. Значај конститутивних уговора у одређивању надлежности међународне организације

Примарно (оригинерно) право неке међународне организације чине конститутивни уговори. Ови уговори су инструменти међународног јавног права чије су уговорнице оснивачи међународне организације у питању. Практика оснивања међународних организација путем међународног уговора устаљена је од првих облика међународног организовања, почев од речних комисија (Комисија за Рајну и Европска комисија за Дунав), затим административних унија, па све до Друштва народа. Као међународни уговори, оснивачки акти имају одређене карактеристике. Они су у првом реду, мултилатерални уговори и њихов настанак претходи настанку међународне организације, али је њихова специфичност у томе што им је основни циљ да успоставе међународну организацију која постаје

⁴⁴³ Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, p. 34.

⁴⁴⁴ *Ibid.*, p. 109.

⁴⁴⁵ Catherine Brölmann, *The Institutional Veil in Public International Law, Op. cit.*, p. 28. У овом смислу Brölmann цитира саветодавно мишљење Међународног суда правде у предмету *Certain Expenses* у којем је констатовано „Ако је усаглашено да је деловање у питању у оквиру функција Организације, али се тврди да је покренуто и обављено на начин који није у сагласности са поделом функција између неколико органа које Повеља прописује, прелази се на унутрашњи план, на унутрашњу структуру Организације. Ако је деловање предузето од стране погрешног органа, то је било неправилно као питање те унутрашње структуре ...“ (*Certain Expenses of the United Nations, Advisory Opinion of 20 July 1962: I.C.J. Reports 1962, p. 168.*)

самосталан и независан деривативни субјект међународног права. У том смислу, ови уговори имају и одређене карактеристике и функције које поседују и уставни (конституције) држава јер један од основних циљева ових уговора да одреде области у којима делују међународне организације, као и то, да им доделе одговарајуће надлежности, дефинишу институције и процедуре одлучивања. Сходно томе, оснивачки уговори међународних организација имају конвенционални и институционални карактер. Њихова конвенционална природа значи да изражавају постигнуту сагласност уговорница, а институционални карактер се огледа у организационом и конститутивном значају норми. Због овога, може се рећи да конститутивни (оснивачки) уговори представљају уставни акт међународне организације у материјалном смислу.⁴⁴⁶ Трагом њихове посебности, Pellet указује на њихове семи-конституционалне карактеристике које се огледају у неколико елемената, а својствени су и за оснивачке уговоре Европске уније. На првом месту, истиче се тенденција оснивачког уговора да осигура примат над свим осталим међународним уговорима које склапају државе чланице. Друго, у погледу могућности изјављивања резерви на уговорне одредбе, оснивачки уговори показују тенденцију да број ових што је могуће више редукују. Треће, када је реч о изменама оснивачког уговора, по правилу, се захтева учешће свих држава чланица у поступку и њихов пристанак да би измене ступиле на снагу. Реткост је дозвољавање изузетака и различитог уговорног режима за разлику од осталих вишестраних уговора. И коначно, у погледу рока на који је уговор закључен, оснивачки уговори показују тенденцију уврштавања одредаба о неограниченом важењу.⁴⁴⁷ Посебан карактер конститутивних уговора је потврдио и Међународни суд правде уз оцену да је у питању посебан тип уговора *„чији је циљ да оснују нове субјекте права, којима је додељена одређена аутономија, којима стране поверавају задатак да проводе заједничке циљеве.“*⁴⁴⁸

Оснивачки међународни уговор, због своје институционалне природе, која га чини темељним актом међународне организације, има одређене специфичности у односу на остале међународне уговоре. Оснивачки уговор има примат у односу

⁴⁴⁶ Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, pp. 107 – 108; Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 646; *Encyclopedia of Public International Law, Op. cit.*, p. 120.

⁴⁴⁷ Alain Pellet, *Op. cit.*, pp. 235-236.

⁴⁴⁸ Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, Advisory Opinion, *ICJ Reports 1996*, p. 75.

на друге међународне уговоре које закључе државе чланице, односно сама организација, тако и на унутрашње акте које доносе институције међународне организације. Оснивачки уговор, по правилу, треба да буде прихваћен у целини од свих уговорница – држава чланица. Истина, могуће је и изјављивање резерви на поједине његове одредбе, али се то не фаворизује ради обезбеђивања једнаког положаја свих чланова међународне организације, као и потребе да сви чланови следе иста правила. Због споја уговорног и институционалног карактера, оснивачки уговори подлежу посебним правилима тумачења. Надаље, због своје сврхе, оснивачки уговор мора да садржи одређени минимум одредаба које се односе на циљеве организације, надлежности и институције.⁴⁴⁹

Једно од суштинских питања које третира оснивачки уговор јесте разграничавање овлашћења између међународне организације и држава чланица. Практична импликација оваквих одредаба се огледа у стварању правне могућности за институције међународне организације да остварују суштинску интеракцију са државама чланицама и са трећим субјектима. Такође, могуће је да стекну и овлашћења да врше одговарајући надзор над правним и материјалним актима које предузимају власти држава чланица са циљем испуњавања обавеза проистеклих из чланства и провођења циљева међународне организације.⁴⁵⁰

Посебност у примени конститутивних уговора у односу на неке друге међународне уговоре детерминисана је чињеницом да у тумачењу и примени ових уговора учествује и нови ентитет – међународна организације и њене институције које су и основане овим актом. Битна одредница правног живота једног конститутивног акта јесте и динамички карактер односа у којима ће се исти

⁴⁴⁹ Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, pp. 646 - 649. Оснивачки или конститутивни уговори међународне организације су инструмент међународноправног порекла који омогућава постојање, деловање и развој међународне организације и њено позиционирање на међународном плану. У том смислу је и европски интеграциони процес, како у погледу свог порекла, тако и у значајном делу његовог каснијег развоја, на унутрашњем, а и на спољном, тј. међународном, плану деловао путем аката међународног права. Значајну улогу су имали оснивачки уговори, као и уговори којима је вршена њихова ревизија што је омогућило продубљивање европске изградње у успостављање нових односа између Европских заједница, а касније Европске уније и њених држава чланица. Шире види: Bruno de Witte, 'International Law as a Tool for the European Union,' *Op. cit.*, pp. 265-268.

⁴⁵⁰ John H. Jackson, *Op. cit.*, p. 51; Malcolm N. Shaw, *Op. cit.*, p. 1193. Поред примарних аката – оснивачких уговора, међународне организације такође усвајају велики број својих интерних организационих прописа којима уређују значајан питања свог функционисања, деловања, административног особља и сл. Ови акти, иако значајни за целокуоно остваривање функција међународне организације, не врше значајнији утицај на међународно право као целину. Види шире: Mario Prost, Paul Kingsley Clark, *Op. cit.*, pp. 356-358.

примењивати јер прилике у којима се врши конкретно тумачење могу се разликовати, у већој или мањој мери, од околности под којима је конститутивни акт закључен. Стога треба разликовати оригиналну намеру држава чланица од савремене намере која је релевантна у моменту примене поједине уговорне одредбе.⁴⁵¹ Међутим, ситуација у погледу правног тумачења оснивачких уговора међународних организација не чини се једнозначна. Двојна природа ових правних инструмената који истовремено обједињавају и конвенционалне и нормативне елементе утиче и на избор метода тумачења оснивачких уговора, односно одговарајућег дела његових одредаба сходно једном од ова два аспекта. У том смислу они сегменти оснивачког уговора који су конвенционалне (контрактуалне) природе треба да се тумаче у складу са правилима међународног уговорног права. Такве одредбе, пре свега, третирају питања закључивања уговора, њиховог ступања на снагу и престанка важења, измена уговора и сл. Када се имају у виду контрактуални елементи оснивачког уговора, исти се тумаче применом одредаба чланова 31. до 33. Бечке конвенције о уговорном праву из 1969. које се односе на питање тумачења уговора. Према члану 31, став 1. Бечке конвенције *уговор се мора добронамерно тумачити и према уобичајеном смислу који се мора дати изразима у уговору у њиховом контексту и светлости његовог предмета и његовог циља*. Надаље, треба следити одредбе ове конвенције о одређивању контекста, накнадним споразумима и накнадној пракси и другим релевантним правилима међународног права која важе између држава чланица, као и о допунским средствима тумачења. За разлику од ових конвенционалних елемената, одредбе нормативног карактера су по својој правној логици и због своје институционалне и организационе природе блиске одредбама уставног права, као унутрашњег права. У погледу тумачења оваквих одредаба потребно је применити методе тумачења које се примењују у пракси држава и њиховом институционалном систем. Може се додатно констатовати да је у овом духу и развијана пракса администрација међународних организација. Тумачење оснивачких уговора треба и да почива на динамичко-еволутивном приступу.⁴⁵²

⁴⁵¹ Jose E. Alvarez, 'Constitutional interpretation in international organizations,' in: Jean-Marc Coicaud, Veijo Heiskanen (eds.), *The Legitimacy of International Organizations*, United Nations University Press, Tokyo, 2001, pp. 136-138.

⁴⁵² *Ibid.*, pp. 104-105. и р. 115. Члан 31, став 1. Бечке конвенције о уговорном праву из 1969. у: *Међународно јавно право – збирка докумената*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005,

Оваква пракса додатно афирмише ставове да конститутивни уговори међународне организације представљају посебан вид трансцеденталности тог ентитета који има сопствени конституционалистички израз.⁴⁵³

У овом контексту треба имати у виду спецификум Европске уније као наднационалног ентитета који почива на интеграционом процесу. У терминологији која се бави проучавање правног система насталог у оквирима Европске уније, честа је употреба појма уставног права или уставних основа Европске уније. Такође, и пракса Суда правде Европске уније је усвојила означавање оснивачких аката уставноправним атрибутима. Са материјалног становишта, уставни оквир Европске уније представља *monstrum compositum* који сачињавају основни институционални и организациони принципи установљени на нивоу Европске уније, али се ови надограђују уставним начелима установљеним у пракси држава чланица.⁴⁵⁴ У овом маниру се и истиче да Европска унија има устав у материјалном смислу којег поред оснивачких уговора чине и тумачења која је дао у погледу ових Суд правде Европске уније чиме се превазилази формални и текстуални оквир утврђен у одредбама конститутивних уговора.⁴⁵⁵ На основу овога, могло би се закључити да је реч о вишеслојном, условно названом, уставноправном оквиру који утиче на тумачење конститутивних уговора Европске уније у пракси. У суштини, конститутивна основа европског интеграционог процеса има три димензије које у структуралном смислу чине уставни принципи, затим процес конституционализације оснивачких уговора и коначно посебна уставна култура као сегмент шире правне културе.⁴⁵⁶ Комбинацијом ових трију димензија могуће је правилно тумачење оснивачких уговора као правног основа за постојање и функционисање Европске уније.

стр. 20. Овде треба истаћи да доктрина уобичајеног значења почива на оборивој претпоставци те да се може применити и неко друго значење од уобичајеног при чему би доказивање овог специфичног значења теретило ону страну која се пои позива на такво значење. Види шире: Ian Brownlie, *Op. cit.*, pp. 633-634;

⁴⁵³ Philip Allott, 'The Concept of International Law,' in: *European Journal of International Law*, Vol. 10, 1999, p. 35.

⁴⁵⁴ Giuseppe Martinico, *Op. cit.*, p. 75.

⁴⁵⁵ Francis Snyder, 'The unfinished constitution of the European Union: principles, processes and culture,' in: Joseph H.H. Weiler, Marlene Wind (eds.), *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 56.

⁴⁵⁶ *Ibid.*, pp. 59-60.

1.2. Утицај правила и институционалне (устаљене) праксе међународне организације на одређивање надлежности међународне организације

У највећем броју случајева, примарна правила једне међународне организације нису довољно прецизна да би се омогућило њено редовно функционисање. Због тога институције међународне организације, на основу овлашћења утврђених конститутивним актима, усвајају тзв. секундарна (деривативна) правилима којима разрађују примарна правила. Сврхе секундарних правила, када је у питању функционисање међународне организације, су различите. Секундарна правила се доносе са циљем да се разреше неке потешкоће у тумачењу и примени које остављају примарна правила, односно да би се отклонила неодређеност, неефикасност и застој који могу бити изазвани недовољно прецизним одредбама примарних правила.⁴⁵⁷

За примену оснивачких уговора, поред секундарних правила међународних организација, посебну пажњу треба посветити накнадној пракси и устаљеној (институционалној) пракси међународне организације. Бечка конвенција о међународном уговорном праву у члану 31, став 3.(б) наводи накнадну праксу као средство тумачења конститутивног уговора, док у члану 5. устаљену (институционалну) праксу одређује као једну врсту правила организације.⁴⁵⁸ Пред нама се поставља питање дефинисања ових двају појмова ради њихове употребе у нашем истраживању.

Под накнадном праксом се подразумева пракса настала у вези са применом уговора којом је постигнут споразум између уговорница у погледу тумачења уговора (члан 31, став 3.б) Бечке конвенције о уговорном праву). Другим речима, она би се могла дефинисати као *конзистентно деловање у вези са уговором и пропуштање страна уговорница или органа основаних уговором на међународном*

⁴⁵⁷ Paul F. Diehl, Charlotte Ku, Daniel Zamora, *Op. cit.*, p. 430.

⁴⁵⁸ Члн 5. Бечке конвенције о међународном уговорном праву предвиђа: „Ова конвенција се односи на све међународне уговоре који су оснивачки инструменти међународне организације и на све међународне уговоре који су усвојени у оквиру међународне организације без повреде релевантних правила организације.“ Члан 31, став 3(б) ове конвенције предвиђа да се приликом тумачења међунаордног уговора, заједно са контекстом узима у обзир „свака накнадна пракса у примени међународног уговора којом се установљава споразум страна уговорница о његовом тумачењу.“

плану, које одражава заједничке идеје свих страна о тумачењу уговора.⁴⁵⁹ Ово средство тумачења је нарочито проблематизирано ако се под једним његовим видом подразумева институционална пракса која није стриктно пракса држава чланица, већ институција међународне организације. У суштини, пракса држава чланица не мора бити подударна са институционалном праксом међународне организације јер ова не мора подразумевати пуну сагласност свих држава чланица, већ своје упориште налази у деловању институција које се одвија по одређеним правилима, не само примарним правилима, већ и секундарним. Додатно, поставља се и питање референтности намере на којој се може заснивати институционална пракса у неком датом моменту. Наиме, намера која је постојала у моменту закључивања оснивачког уговора није идентична са оном која се може појавити у моменту када се поједина одредба тумачи. Уз то, треба рећи да у формалном смислу намера која је била у време закључења уговора одражава пристанак свих уговорница.⁴⁶⁰

Устаљена пракса, за разлику од накнадне праксе, има карактер правила међународне организације и њена правна природа је обичајна. Правно дејство устаљене праксе се у сврху њене одбране као правно утемељеног начина деловања институција организације може оправдати њеним поистовећивањем са обичајем. Деловање међународне организације, односно појединих њених институција, би представљало материјални елемент обичаја, док би с друге стране, изостанак противљења држава чланица требало схватити као прећутну сагласност која представља *opinio iuris*. На тај начин би се могао формирати обичај који би имао правнообавезујућу снагу.⁴⁶¹ Устаљена пракса је добила и своју потврду у међународној судској пракси и у литератури се као пример наводе консултативна мишљења Међународног суда правде.⁴⁶²

⁴⁵⁹ Christopher Peters, 'Subsequent Practice and Established Practice of International Organizations: Two Sides of the Same Coin?' in: *Goettingen Journal of International Law*, Vol. 3, No. 2/2011, p. 619.

⁴⁶⁰ Jose E. Alvarez, *Op. cit.*, p. 118.

⁴⁶¹ Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 357; Jose E. Alvarez, *Op. cit.*, p. 120.

⁴⁶² *Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, Advisory Opinion of 20 July 1962, I.C.J. Reports 1962, p. 177: „Због наведених разлога, финансијске обавезе које, у складу са јасном и више пута утврђеним овлашћењем Савета безбедности и Генералне скупштине, догодило се да генерални секретар у име Уједињених нација, установи обавезу Организације о којој је Генерална скупштина била овлаштена да одлучује на основу овлашћења из члана 17.“ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1971, pt 22: „Ипак, поступање Савета безбедности током дужег периода обезбеђују довољно доказа да су

Свака пракса се не може сматрати устаљеном праксом нити може бити релевантна за тумачење конститутивног уговора. Потребно је да испуни одређене услове чиме се квалификује као релевантна у потсупку тумачења. Да би одређено деловање стекло карактер устаљене праксе у смислу члана 5. Бечке конвенције о међународном уговорном праву, ова пракса не смије бити неодређена и оспорена. Да би се сматрала устаљеном, пракса мора бити конзистентна и на тај начин би се избегле све потешкоће у вези са њеном применом које би могле довести до правне нејасноће, несигурности и арбитрерног одлучивања о правно валидном деловању. Додатно овоме, да би била неспорна, пракса мора почивати на изричитом или прећутном пристанку чланова организације или њених институција. Управо у овоме и лежи *differentia specifica* по којој се може разликовати накнадна од устаљене праксе. Прва је консензуалне природе и захтева постојање сагласности страна уговорница, док је устаљена пракса заснована на обичајном праву развијеном унутар саме међународне организације и њених институција. Поред ове разлике у правном пореклу, може се констатовати да је и сврха ових двеју категорија различита. Накнадна пракса служи као средство тумачења оснивачког уговора, док устаљена пракса представља обичајну норму и извор је права међународне организације.⁴⁶³ Према томе, устаљена, другачије названа институционална, пракса не захтева такав степен сагласности као што је то случај са накнадном праксом. Устаљена пракса се развија унутар институција међународне организације и поштивањем њених унутрашњих правила и процедура одлучивања пракса стиче свој легалитет. Изостанак изричите

одлуке председавајућег и ставови чланова Савета, посебно његових сталних чланова, конзистентно и једнообразно тумачили праксу добровољног суздржавања сталних чланова на начин да не представљају препреку за усвајање резолуција. Суздржавање члана не значи његов приговор на потврду онога што је предложено; да би спречио усвајање резолуције која захтева једногласност сталних чланова, стални члан мора да гласа против. Овај поступак, који је следио Савет безбедности, који је остао непромењен након измена члана 27. Повеље из 1965, углавном прихватају чланови Уједињених нација и доказује општу праксу Организације.“ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, pt. 27 – 28: „Што се тиче праксе Уједињених нација, Генерална скупштина и Савет безбедности су у почетку тумачили и примењивали члан 12. на тај начин да Скупштина не може да доноси препоруке о питањима која се тичу одржавања међународног мира и безбедности док је ово питање на дневном реду Савета. Тако је Скупштина током свог четвртог заседања одбила да донесе препоруку о одређеним мерама по питању Индонезије, на основу, *inter alia*, док Савет разматра ово питање ... Међутим, ово тумачење члана 12. је накнадно еволуирало. ... Суд сматра да је прихваћена пракса Генералне скупштине, на начин на који је еволуирала, у складу са чланом 12, став 1. Повеље.“ Шире види: Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 285.

⁴⁶³ Christopher Peters, *Op. cit.*, pp. 632-633.

сагласности неке државе чланице не може спречити формирање обичајног правила путем устаљене праксе. Изостанак протеста неке државе чланице се схвата као прећутна сагласност.⁴⁶⁴

Будући да институционална пракса може битије утицати на примену оснивачких уговора, оправдано се поставља питање како одредити границе до којих се може примењивати накнадна институционална пракса. Најједноставније ограничење примене институционалне праксе би се могло ситуирати у оквиру функција које су оснивачким уговором додељене међународној организацији. У формалном смислу, устаљена институционална пракса, без обзира на динамичност односа у којима учествује нека међународна организација, не треба да буде замена за поступак измене оснивачког уговора које се проводе на начин на који је исти и дефинисан у уговору, односно у општим правилима међународног уговорног права. Додатно овоме, треба истаћи да најважније одредбе оснивачког уговора које се односе на права и обавезе држава чланица не смеју бити мењана путем институционалне праксе, нити да утичу на институционалну структуру међународне организације у погледу међусобног односа и овлашћења појединих институција.⁴⁶⁵ Правно дејство институционалне праксе, Brownlie релативизује истичући да они чланови међународне организације који су прегласани приликом одлучивања не би требало да буду обавезани таквом праксом, као и да пракса политичких органа међународне организације, пре свега, полази од политичких мотива, док се правни разлози често потискују у други план.⁴⁶⁶ Први разлог нам се чини прихватљивим једино ако правила одлучивања омогућавају да се одлука настала прегласавањем не примењује на оне чланове који су јој се успротивили што не би било могуће уколико је начин одлучивања заснован на већинском принципу, а посебно не уколико се ради о неком наднационалном систему, као што је Европска унија. У погледу другог аргумента

⁴⁶⁴ *Ibid.*, p. 638. Peters надаље разматра исход негативног гласа и протеста на настанак праксе: „Протест или негативан глас једне државе чланице може у принципу спречити утицај накнадне праксе на оснивачки инструмент и то ће – барем у теорији – увек спречити стварање устаљене праксе, због њеног озбиљнијег дејства на организацију и њен правни оквир. У супротном, постајала би опасност да неке државе чланице могу изгубити утицај на развој организације. То би угрозило њихова једнака права као оснивача и чланова организације и носило би опасност од озбиљних сукоба унутар чланства, наносећи штету заједничким циљевима који се остварују у оквиру за сарадњу унутар организације.“ Наведено према: *Ibid.*, p. 639.

⁴⁶⁵ Jose E. Alvarez, *Op. cit.*, pp. 119-120.

⁴⁶⁶ Ian Brownlie, *Op. cit.*, p. 635.

смо сагласни јер често међународна политика диктира доношење појединих одлука и успостављање одређене институционалне праксе уз занемаривање релевантног правног оквира, па понекад и основних начела међународног права, што је жалосна, али истинита констатација фактичке надмоћи политике над правом.

2. ПОЛИТИЧКИ И ПРАВНИ АСПЕКТИ ДОДЕЉИВАЊА НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Након што смо показали општи значај надлежности међународне организације за њено деловање, потребно је да сада та општа сазнања применимо на пример Европске уније. У претходном одељку смо показали да деловање једне међународне организације како према државама чланицама, тако и на међународном плану, директно зависи од надлежности које су јој додељене. Реални обим овлашћења којима располаже једна организација може се сагледати једино након правилног тумачења оснивачких уговора, али одређени утицај на њено деловање имају секундарна правила међународне организације, као и њена накнадна пракса. Централно питање у том контексту свакако је оцена да ли је за одређену меру надлежна међународна организација или је то у надлежности држава чланица. Једном када се ово питање разреши, поставља се питање расподеле надлежности између различитих институција међународне организације.⁴⁶⁷ За разлику од држава чији међународноправни субјективитет поседује најшире могуће размере, у случају међународних организација је реч о ужем обиму права и обавеза које поседују на основу међународноправног субјективитета уз то да овај обим није једнак код сваке међународне организације. Правни субјективитет међународних организација зависи од изричито додељених и имплицитних надлежности сваке конкретне организације.⁴⁶⁸ У овом одељку ћемо појаснити политичке и правне аспекте додељивања надлежности Европској унији.

2.1. Политички аспекти поделе надлежности између Европске уније и држава чланица

⁴⁶⁷ *Ibid.*, pp. 687 – 688.

⁴⁶⁸ Malcolm N. Shaw, *Op. cit.*, p. 1192.

Европска унија, као ентитет међународноправног порекла, поседује међународноправни субјективитет у границама функционалности, односно поверених циљева и додељених надлежности. Због овога је битно сагледати природу и обим надлежности које Унија поседује на основу оснивачких уговора да би се правилно могао оценити и обим њеног међународноправног субјективитета. У том смислу, имајући у виду структуру Европске уније, практични и теоретски изазов је одређење поделе надлежности између Уније, с једне стране, и њених држава чланица, с друге стране. Другим речима, потребно је идентификовати области у којима је надлежна Унија и утврдити јасну природу њених надлежности и њихов основ узимајући у обзир и вишедеценијски развој *acquis*-а Уније и праксу њених институција, пре свега, Суда правде Европске уније.

У правноисторијској перспективи, питање надлежности у оквиру европске интеграционе изградње имало је растући значај. Избор оних области у којима ће се вршити интеграција зависи пре свега од одговарајућег степена политичке воље да своја овлашћења пренесе на институције некадашњих Европских заједница, односно садашње Европске уније. Тако је избор оних питања која ће, посматрано у историјској перспективи, бити додељене у надлежност ове организације, у складу са принципом додељених надлежности, зависио од тога да ли се предност даје питањима *високе политике* или *ниске политике*. Под високом политиком се подразумевају круцијална питања неког политичког система, његово опстанка и развоја, као и питања будућности политичке заједнице и њених виталних интереса, док се у контексту државног организовања тичу уставног уређења и оних овлашћења државних органа који су најзначајнији елементи државног суверенитета. С друге стране, ниска политика обухвата питања која се односе на економска и социјална питања. Различите идеолошке парадигме су преферирале интеграциони процес са нагласком на остваривањем повезивања држава чланица у домену неке од ових политика. Тако је федералистичко схватање инсистирало на повезивању у домену високе политике што није било изводиво у почетним деценијама европске интеграционе изградње. Функционалисти и неофункционалисти су инсистирали на интегрисању у домену тзв. ниске политике, посебно у сфери економске сарадње. Овај њихов приступ се базирао на

прагматичним разлозима јер се економска интеграција сматрала мање проблематичном за разлику од политичке интеграције. Једноставније је било постићи сагласност о интегрисању у домену тзв. ниске политике, него у оним питањима која су обухваћена високом политиком. Због оваквог стања ствари, најранији оснивачки уговори успостављали су интегрисаност у домену економије што је показало да је неофункционалистички концепт интеграције у домену ниске политике прихватљивији за доносиоце одлука у државама чланицама. Међутим, процес интегрисања је генерисао потребу за стварањем *све ближе Уније* и провођење овог циља се реализовало ширењем надлежности Европске уније и изменом начина одлучивања у корист наднационалног модела. Такође, постепено су увођена питања из домена високе политике, тако да спољно деловање Европске уније тренутно обухвата не само питања трговинског и развојног карактера, већ постоји оквир за дефинисање заједничке спољне политике укључујући и питања безбедности.⁴⁶⁹ У литератури се констатује да су у институционалном систему Европске уније комбиноване две врсте надлежности. Прву групу чине тзв. надлежности свакодневнице – *compétences de quotidienneté* које обухватају питања из привредне сфере у којима је у мањој дози присутан политички интерес држава чланица. С друге стране, када је реч о суверенитетским надлежностима – *compétences de souveraineté*, ове се односе на она питања у погледу којих је у назначајнијем облику ангажован капацитет државе као сувереног ентитета и њени политички интереси. Релативна брзина развоја евроинтеграционог процеса дугује предоминантности прве групе надлежности у првим деценијама овог процеса. У погледу друге групе надлежности у контексту којих је значајније заступљена суверена природа држава чланица, процес се одвијао умереније.⁴⁷⁰

⁴⁶⁹ Види шире: Filippo Andreatta, 'Theory and the European Union's International Relations.' in: Christopher Hill, Michael Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 20-22; Будимир Кошутић, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, *Увод у право европских интеграција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012, стр. 121.

⁴⁷⁰ Florence Chaltiel, *Op. cit.*, pp. 340-342. Категорија суверенитета је у савременим међународним односима попримила посебну димензију. Нека питања су пропримила такав значај да није могуће њихово решавање у националним границама. Установљавају су одређени транснационални и међународни форуми у којима се у крајњој инстанци решавају та питања. Као примери се могу навести овлашћења Савета безбедности, Светске трговинске организације и при њој установљеног Апелационог тела, затим, Европски суд за људска права у оквиру Савета Европе. У оквирима ових организација је дошло до преноса одређених овлашћења од стране држава чланица. Ипак, Европска уније представља још значајнији вид заједничког вршења већег броја надлежности

Функционалистичким жаргоном посматрано ради се о разликовању инхерентно контроверзних активности од неконтроверзних и техничких активности у којима је могуће постићи висок степен сагласности и повезаности држава.⁴⁷¹ Isaac и Blanquet сврставају надлежности које поседује Европска унија у две оквирне групе: контролне надлежности (*compétences de contrôle*) и надлежности за деловање (*compétences d'action*). Прва група обухвата надлежности институција Европске уније да врше надзор над поштивањем одредаба оснивачких уговора и других извора права Европске уније, пре свега, од стране држава чланица. Носиоци оваквих овлашћења су у највећој мери институције које су независне од држава чланица – Европска комисија и Суд правде Европске уније. За разлику од ових, надлежности које спадају у другу групу омогућавају деловање Уније и предузимање мера потребних за остваривање циљева установљених оснивачким уговорима.⁴⁷²

Ради појашњења односа, пренос одређених надлежности на институције међународне организације било би погрешно протумачити као пренос суверенитета. У контексту међународног јавног права, чињеница да је неки ентитет суверен треба схватити као непосредно стицање статуса субјекта међународног права, што је у погледу држава сасвим очигледно. У том смислу, пренос одређених надлежности од стране државе чланице на међународну организацију не умањује и не доводи у питање статус те државе као сувереног ентитета нити као субјекта међународног права. Државе чланице су и даље суверене, али при томе су подвргнуте конститутивном акту међународне организације који је као међународни уговор извор међународног јавног права. Ово због тога што су и суверени ентитети подвргнути међународном праву. Државе чланице би изгубиле суверени статус једино уколико би међународна организација постала федеративна држава, што је опет једино могуће уз њихов пристанак и уз вољу држава чланица.⁴⁷³ Због оваквих тенденција додељивање надлежности некој међународној организацији, а посебно оној која се заснива на принципу интеграције, треба да прати принцип динамичке повезаности учесника

држава чланица које су пренесене на наддржавне структуре. Види шире: Francis G. Jacobs, *Sovereignty of Law: The European Way*, *Op. cit.*, pp. 137-138.

⁴⁷¹ Будимир Кошутић, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, *Op. cit.*, стр. 122.

⁴⁷² Guy Isaac, Marc Blanquet, *Op. cit.*, pp. 44 – 45.

⁴⁷³ *Encyclopedia of Public International Law*, *Op. cit.*, p. 126.

процеса и да се огледа у успостављању суштинске сарадње у оним областима које су обухваћене интеграционим процесом. Према томе, питање суверенитета држава чланица не треба да буде доведено у питање, али се треба омогућити квалитетна сарадња између укључених држава и на тај начин омогућити тзв. кооперативни модел суверенитета.⁴⁷⁴

Ако посматрамо Европску унију као ентитет који је основан у континуираном интеграционом процесу држава чланица, морамо имати у виду да овај процес обележавају диференцијација и флексибилност, што значи да се у свим областима које су обухваћене интеграцијом не остварује једнак ниво интегрисаности. Наиме, разлози геополитичке природе, секторских политика и различитих стратешких опредељања влада држава чланица довели су до потребе да се интеграциони процес развија на један флексибилан начин који ће омогућити диференцирану интегрисаност различитих области у оквиру надлежности Европске уније. На овај начин ће се задовољити различити степен интересовања појединих држава чланица да учествују у интеграционом процесу, са једне стране, и потреба процеса интегрисања да се одржава и траје без обзира на различит степен интересовања, са друге стране.⁴⁷⁵

Ова законитост европског интеграционог процеса преведена у нормативну сферу европске изградње се огледа у утврђивању великог броја области које су додељене у надлежност Европске уније при чему је природа ових надлежности варијабилно постављена крећући се од искључиве надлежности Уније, преко подељене надлежности Уније и држава чланица до надлежности Уније да пружа подршку и координацију државама чланицама у одређеним областима. Сходно овој диференцијацији, институције Европске уније имају различита овлашћења у одређеним областима у којима су надлежне да делују, и зависно од природе надлежности њихова овлашћења варирају. Ово својство институционалног система Европске уније производи нужне рефлексије и на деловање Европске уније у међународноправној сфери, односно одражава се и на њен међународноправни субјективитет.

⁴⁷⁴ Види шире: Samantha Besson, 'From European Integration to European Integrity: Should European Law Speak with Just One Voice,' in: *European Law Journal*, Vol. 10, No. 3, May 2004, pp. 270-272.

⁴⁷⁵ Види шире: Neil Walker, *Op. cit.*, pp. 10-14.

Остваривање надлежности Европске уније, односно Европске заједнице која јој је претходила, зависило је у великом степену и од стања одредаба конститутивног уговора. У почетном периоду европског интеграционог процеса, дакле од времена примене оригиналног Римског уговора, па следом реформских уговора, није постојала јасна одредба која наводи које области улазе у надлежност Европске заједнице. Овде треба истаћи да је ранији номотехнички метод уређивања овог питања био заснован на категорији правних основа. Наиме, ради се о томе да је текст уговора садржавао у појединим својим деловима одредбе које су давале овлашћење институцијама да делују на одговарајући начин у конкретној области. На тај начин су ове одредбе представљале правни основ за усвајање секундарних аката Европске уније и њима је дефинисано подручје деловања Европске уније *ratione materiae*. Овај начин нормирања је напуштен Лисабонским уговором који је увео категоризацију надлежности и побројао области у којима је Европска унија овлашћена да делује.⁴⁷⁶

Почев од Уговора из Мастрихта питању поделе надлежности се посвећује посебна пажња. У смислу вршења надлежности, Мастрихтски уговор уводи принцип супсидијарности који је посебно разрађен у оквиру Уговора из Амстердама када је доносен посебан протокол о супсидијарности. Такође, посебан новитет је увођење института оснажене сарадње у Уговорима из Амстердама и Нице. Лисабонски уговор је отишао најдаље: уведена је контролна улога националног законодавца над поштовањем принципа супсидијарности и номотехнички је унапређено питање дефинисања надлежности увођењем појединих категорија надлежности односно разликовања између искључивих надлежности, подељених надлежности и надлежности подршке и сарадње.⁴⁷⁷

Правни систем Европске уније и њен институционални оквир путем којег се остварују надлежности додељене Унији, након последњих измена конститутивних уговора требало је да успостави адекватан оквир између осталог и за њено позиционирање у међународним односима. Дакле, у оквиру додељених надлежности Европска унија треба да остварује свој међународноправни

⁴⁷⁶ Robert Schütze, *Op. cit.*, p. 63,

⁴⁷⁷ Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *Op. cit.*, pp. 133 – 134; Anamaria Veronica Fuduli, 'Legal Determinants of the EU External Action after Lisbon,' in: *International Conference: CKS – Challenges of the Knowledge Society*, Nicolae Titulescu University of Bucharest, Bucharest, 2010, p. 726.

субјективитет на начин на који ће пружити оптималне одговоре на све изазове са којима се сусреће Унија, али и њене државе чланице и њихови грађани.⁴⁷⁸

2.2. Правни оквир за остваривање надлежности Европске уније

Правни оквир за остваривање надлежности Европске уније чине принцип додељених надлежности и вредности и циљеви Европске уније који чине функционални аспект њеног деловања.

2.2.1. Принцип додељених надлежности

Три су основна принципа који уређују питање надлежности међународних организација и њихово вршење у институционалном оквиру успостављеном оснивачким уговорима. Принцип специјалитета почива на својству међународних организација као деривативних субјеката међународног права, што значи да су настали ради остваривања конкретних циљева, те је обим њихових надлежности и предодређен овим циљевима. Принцип супсидијарности значи да међународне организације делују једино ако се предвиђени циљеви не могу остварити у потребном степену на нивоу држава чланица, већ се могу боље остварити на нивоу међународне организације. Принцип додељених надлежности значи да међународне организације не поседују општу и неограничену надлежност већ само оне које су им додељене.⁴⁷⁹ Посматрано на ширем плану, деловање унутар додељених надлежности у директној је повезаности са принципима формалног

⁴⁷⁸ Тако Snyder идентификује три врсте изазова са којима се суочава Европска унија и на које је дужна да понуди адекватан одговор с обзиром на степен надлежности и број подручја у којима делује, као и постојећу институционалну структуру. Прву групу чине изазови од значаја за обичне грађане и имају не само економску и политичку димензију, већ и одређени социјални и културални значај. Затим, ту постоје изазови које овај аутор означава као *challenges of Empire*, а директно се односе на положај Европске уније у међународним односима и остваривања њених геополитичких циљева. Трећа група изазова се односе на места и нивое одлучивања који су не само националног карактера (ниво суверених држава), већ се остварују и на наднационалном и транснационалном плану. Шире види: Francis Snyder, 'Three Challenges for European Constitutionalism in the 21st Century,' in: Takis Tridimas, Paolisa Nebbia (eds.), *European Union Law for the Twenty-First Century*, Hart Publishing, Oxford, 2004, pp. 10-15.

⁴⁷⁹ Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, pp. 108 - 109. Теорија је идентификовало неколико критерија које је потребно задовољити да би се могло констатовати да је принцип супсидијарности испоштован. Прво, критериј довољности који значи да нека мера Уније мора бити неопходна јер државе чланице и појединци не могу постићи циљ предметне мере без деловања Уније. Друго, критериј корисности се огледа у томе да предметна мера треба да обезбеди додатну вредност у односу на ону коју би постојли држава чланица или појединци својим деловањем. Треће, критериј близине грађанима који захтева да мера треба да буде предузета на оном нивоу који је што је могуће ближе самим грађанима. И четврто, критериј самосталности који захтева да мера у питању гарантује већу слободу за појединце. Види шире: Alina Kaczorowska, *Op. cit.*, p. 51; Будимир Кошутић, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, *Op. cit.*, стр. 254-256.

легитимитета неке организације која поседује јавну власт.⁴⁸⁰ Принцип додељених надлежности се реализује на основу поделе надлежности између Европске уније и држава чланица, која је проведена одговарајућим одредбама конститутивних уговора. Ова подела надлежности има своју материјалну и формалну компонентну. Материјална компонентна се огледа у конкретним активностима, односно пословима, за чије обављање је овлашћена Унија, док формална компонента представља инструменте који се користе за остваривање додељених надлежности.⁴⁸¹

У дефинисању обима надлежности које поседује Европска унија, полазни принцип сваке правне анализе јесте принцип додељених надлежности. У складу са принципом додељених надлежности, међународна организација може да делује једино у областима за које су јој додељене надлежности у оснивачком акту те међународне организације. Додељене области могу варирати по свом значају од једне до друге међународне организације. Битно обележје овог принципа је да су надлежности међународне организације ограничене, без обзира на обим и значај питања која су додељена у надлежност међународној организацији. У поређењу са државама чија је надлежност, барем у теоретском смислу неограничена, надлежности међународних организација познају своје границе. Овај принцип надаље значи да области које нису у надлежности међународне организације спадају у надлежност држава чланица, те да међународна организација не поседује овлашћења да сама одређује своје надлежности тзв. *Kompetenz – Kompetenz*.⁴⁸²

Ипак, треба имати у виду специфичност организовања ЕУ и постојање значајног и моћног судског апарата који има овлашћења да тумачи границу овлашћења између ЕУ и држава чланица. Та интерпретативна снага којом располаже Суд правде ЕУ и утицај његове јуриспруденције на профилисање интеграционог процеса дали су за право неким ауторима да ова институција поседује судски *Kompetenz – Kompetenz*. Наиме, суд у Луксембургу је онај који треба да у коначници каже да ли је нека мера доносена на основу оснивачких

⁴⁸⁰ Catherine Barnard, Okeoghene Odudu, 'Outer Limits of European Union Law: Introduction,' in: Catherine Barnard, Okeoghene Odudu (eds.), *The Outer Limits of European Union Law*, Hart Publishing, Oxford, 2009, pp. 14-15; Norbert Reich, *Op. cit.*, pp. 40-43.

⁴⁸¹ Ратко Марковић, *Op. cit.*, стр. 385.

⁴⁸² Guy Isaac, Marc Blanquet, *Op. cit.*, p. 48; TC Hartley, *Op. cit.*, p. 110.

уговора *ultra vires* или у складу са примарним правом ЕУ. Такође, овлашћење националних судова да примењују и тумаче право ЕУ, које је присутно у условима овакве симбиотске повезаности двају правних система, у значајној мери се одвија у склопу процедуре претходног питања из члана 267. УФЕУ.⁴⁸³

С друге стране, када је реч о остваривању међународноправног субјективитета Европске уније, принцип додељених надлежности је проширен и на ово подручје. То је додатно афирмисано и Декларацијом број 24. о правном субјективитету Европске уније која је изјављена уз Лисабонски уговор од стране свих држава уговорница. Према овој декларацији (интерпретативној изјави) чињеница да Унија поседује правни субјективитет неће ни на који начин значити поседовања овлашћења Уније да доноси легислативне акте и друге одлуке које би биле изван надлежности које су Унији додељене оснивачким уговорима, односно од стране држава чланица.⁴⁸⁴

У институционалном оквиру Европске уније принцип додељених надлежности је установљен и у члану 5, став 1. УЕУ који утврђује да:

„Принцип додељених надлежности уређује разграничавање надлежности Уније. Принципи супсидијарности и пропорционалности уређују вршење ових надлежности.“

Ова одредба значи да Унија поседује само оне надлежности које су јој додељене оснивачким уговорима. У практичном смислу, институције Уније морају пре него предузму било који правни или материјални акт да препознају прецизни и специфични правни основ у некој одредби уговора на којем ће темељити тај акт. Пренос надлежности који је обављен оснивачким уговором је дефинитивне природе. Евентуални повраћај надлежности је могућ једино на основу измена оснивачких уговора.⁴⁸⁵ Суд правде Европске уније је ову одредбу протумачио тако да

⁴⁸³ Види шире: Joseph H.H. Weiler and Ulrich R. Haltern, 'Constitutional or International? The Foundations of the Community Legal Order and the Question of Judicial Kompetenz-Kompetenz,' *Op. cit.*, pp. 342-359.

⁴⁸⁴ Déclaration n° 24 relative à la personnalité juridique de l'Union européenne, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 115/344 FR, 9.5.2008.

⁴⁸⁵ Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *Op. cit.*, pp. 136 – 137. Овде се поставља питање овлашћења испитивања валидности правног акта институција Уније у смислу поштивања утврђене поделе надлежности. У светлу права Европске уније, Суд правде је надлежан на основу члана 263. УФЕУ да контролише законитост аката које усвајају институције Европске уније те да их поништи по основу ненадлежности. На овај начин, Суд правде ЕУ који је и сам једна од институција Европске уније може процењивати да ли Унија у датом случају поседује надлежност за своје деловање те на тај начин и утицати на конкретан обим надлежности Уније.

Европска унија има само она овлашћења која су јој додељена и да принцип додељених овлашћења мора бити поштован како на унутрашњем, тако и на међународном плану. То значи да институције Уније могу да делују само на посебним овлашћењима било да су изричито додељена, било да су имплицитне природе.⁴⁸⁶

У погледу држава чланица, пренос надлежности значи да оне не могу деловати у оним областима које су у надлежности Европске уније. Пренос надлежности је у пракси Суда правде Европске уније одређен као трајан и дефинитиван и потврђено је да једностраним поступањем државе чланице не могу поново деловати у питањима које су у надлежности Европске уније.⁴⁸⁷ Ова природа преноса надлежности је нарочито афирмисана у предмету *Costa v. ENEL* у којем је констатовано да

„пренос који су извршиле државе, из њиховог унутрашњег правног поретка у корист комунитарног правног поретка, права и обавезе из одредаба уговора, доводе ... до дефинитивног ограничења њихових суверених права.“⁴⁸⁸

Овде је битно указати и на терминологију Суда правде који користи израз *пренос суверених права*, односно констатује њихов пренос у корист Европске уније од стране држава чланица. Ова терминологија која је државноправног карактера, указује, према наводима одређених аутора, на посебан карактер европске изградње и интеграционог процеса који се реализује путем посебног ентитета међународноправне природе – Европских заједница, односно данашње Европске уније. Овај терминолошки избор даје посебан значај насталом правном оквиру на нивоу Европске уније јер му приписује одређене карактеристике које се огледају у преузимању појединих права проистеклих из суверенитета држава чланица при чему овај пренос чини трајни, односно повезаним са постојањем међународне организације у питању и релативно стабилним карактером оснивачких уговора.⁴⁸⁹

Поједине државе чланице су на становишту да би оваква питања у крајњој инстанци требало да буду разматрана пред највишим националним судским телима, а не од стране једне од институција Европске уније. Види шире: Т С Hartley, *Op. cit.*, p. 110. Када је реч о подели надлежности између различитих нивоа власти, што се у одређеној форми може применити и у односу држава чланица и Европске уније, упоредна пракса показује да еnumerативно одређивање надлежности једног нивоа власти значи да претпоставка надлежности важи у погледу другог нивоа власти. Види шире: Ратко Марковић, *Op. cit.*, стр. 385.

⁴⁸⁶ Opinion 2/94 on Accession by the Community to the ECHR [1996] ECR I-1759, para. 23-25.

⁴⁸⁷ Case 804/79, *Commission v. United Kingdom* [1981] ECR 1045, pt. 20.

⁴⁸⁸ Case 6/64 *Costa v. ENEL* [1964] ECR 585, p. 593.

⁴⁸⁹ Guy Isaac, Marc Blanquet, *Op. cit.*, pp. 60 – 61.

Наше становиште је да је синтагма *суверена овлашћења* тенденциозног карактера и, као таква, настаје у судском дискурсу који има за циљ да редефинише правну природу Европске уније.

Феномен проширења надлежности Европске уније је константа интеграционог процеса који се одвија унутар ове творевине. Међутим, овај феномен није био праћен битнијом променом овлашћења Уније којима она своје надлежности путем материјалног акта проводи у дело. Иако Европска комисија и Суд правде располажу значајним правним средствима, ипак провођење њихових одлука у доброј мери подложно је постојању *bonae fidei* држава чланица и њихових надлежних институција.⁴⁹⁰ Према принципу додељених овлашћења, Унија једино има она овлашћења која су јој додељена оснивачким уговорима. Овај принцип даље значи да Унија не може предузети никакав материјални акт нити усвојити неки правни акт а да за то претходно није утврђен ваљан правни основ у одговарајућем оснивачком уговору. Као таква, Унија не поседује *Kompetenz – Kompetenz* те не може да ствара своја овлашћења, већ поседује само она овлашћења која су јој пренесена од стране држава чланица међународним уговорима којима је Унија основана.⁴⁹¹ Другим речима, у условима када не постоји ентитет који би се могао означити као 'супер држава', међународна организација искључиво поседује овлашћења која су јој доделиле државе чланице, а ова овлашћења се крећу у границама поверених функција.⁴⁹² Међутим, карактер Европске уније, као ентитета који има одређена супранационална овлашћења, омогућује јој да поступа самостално у односу на државе чланице у одређеним областима. С друге стране, то истовремено представља обавезу држава чланица да поштују супранационална овлашћења Европске уније.⁴⁹³ Узимајући у обзир принцип додељених надлежности и извршени трансфер овлашћења са националног нивоа на институције Европске уније, утицај процеса интеграције на надлежности Европске уније може се сумирати у неколико тачака. На првом месту, у оним областима у којима је извршен трансфер надлежности нормативно уређивање питања која су традиционално материја којом се баве државе поверава

⁴⁹⁰ Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 230.

⁴⁹¹ Luigi Corrias, *The Passivity of Law – Competence and Constitution in the European Court of Justice*, Springer, Dordrecht, 2011, p. 2.

⁴⁹² Dražen Petrović, *Op. cit.*, p. 96.

⁴⁹³ Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 672.

се Европској унији, иако у ограниченом броју таквих области. Надаље, издиференциране су функције које обављају органи Уније који се могу посматрати кроз призму законодавних, извршних и судских, с једне стране, а успоставља се посебан правни систем којег чине општи правни акти које усвајају ове институције, с друге стране. Такође, обезбеђен је значајан степен независности институција оваквих међународних организација у односу на државе чланице која је пре свега омогућена постојањем сопствених извора прихода за ове организације, као и значајној аутономији правног система који стварају њихове институције.⁴⁹⁴

Полазећи од наведених ефеката преноса надлежности одређени аутори трансфер надлежности од стране држава на неки нови ентитет посматрају кроз призму тзв. концепта модерног суверенитета (*sovereignty – modern*) који представља опонента класичном, вестфалијанском схватању суверенитета као ригидне категорије. Овај модерни концепт суверенитета би, према тим учењима, требало да омогући прагматично прилагођавање држава међународним односима и да, на тај начин, омогући *избалансиран* приступ суштинским елементима суверенитета.⁴⁹⁵ Наше је мишљење да би оваква концепција, без обзира на евентуалну објективну мерљивост у одређеним међународним процесима, била неприхватљива јер на одређени начин релативизује суверенитет који је један од кључних елемената државности. Суверенитет у свом тоталитету омогућава разликовање независних држава од свих других ентитета и организационих форми које се појављују како у унутрашњем, тако и у међународном правном поретку. Иако чланство у некој међунаордној организацији, нарочито оној која подразумева интеграционе процесе у одређеном подручју активности државе подразумева пренос надлежности на институције међународне организације, у конкретном случају на институције Евроске уније, овај акт преноса, који се у међународноправном смислу операционализује закључивањем конститутивног

⁴⁹⁴ Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, pp. 20 – 21.

⁴⁹⁵ John H. Jackson, *Op. cit.*, p. 61. Поједини аутори сматрају да се нека држава може снатрати сувереном све док очува одређена овлашћења. Она овлашћења која би требало да поседује да би се могла сматрати сувереном су надлежност да сама себи обезбеди своје приходе, односно надлежност за наметање и прикупљање пореза, и надлежност да успостави систем безбедности својих грађана. Види шире: Udo di Fabio, 'Some Remarks on the Allocation of Competences between the European Union and its Member States,' in: *Common Market Law Review*, Vol. 39, 2002, pp. 1297-1298.

уговора међународне организације, није ништа друго до акт који се заснива на сувереном карактеру једне државе. Ограничења која су извршена преносом надлежности не значи да ће држава упитању бити у мањој мери суверена, наиме, то значи да је она вршећи своју суверену вољу одлучила да вршење предметних надлежности повери једној међународној организацији која ће имати овлашћења у мери у којој су јој их повериле државе чланице. При томе, начин коришћења ових овлашћења је такође одређен од стране држава чланица. Коначно, суверени акт преноса надлежности може бити пропраћен и сувереним *acto contrario* којим ће држава пренесену надлежност са нивоа међународне организације повратити на национални ниво.

Ипак, пренос одређених надлежности држава чланица је прихватљив једино под условом да је учињен уз изричит пристанак државе као носиоца суверенитета и у складу са одговарајућим нормама.

2.2.2. Функционална природа међународноправног субјективитета Европске уније – значај вредности и циљева европских интеграција

Међународноправни субјективитет међународних организација је одређен захтевима функционалности. У том смислу су и битни циљеви које одређена организација треба да оствари и који се могу извести из воље држава чланица изражене у оснивачком акту те међународне организације. У границама поверених циљева могуће је одредити и границе субјективитета међународне организације у питању, које се, према томе, разликују од једне до друге међународне организације. Сходно томе, међународноправни субјективитет конкретне међународне организације зависиће од њој додељених циљева, као и вршења надлежности, како експлицитних, тако и имплицитних, а које су потребне за остваривање поверених циљева.⁴⁹⁶

Функције које су додељене некој међународној организацији и које, с тога, оправдавају оснивање те организације, огледају су у утврђеним циљевима. Уз циљеве се, као друга страна медаље, јављају надлежности међународне организације које представљају правна овлашћења за остваривање циљева.⁴⁹⁷ У периоду који је претходио ступању на снагу Лисабонског уговора, надлежности

⁴⁹⁶ Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 659.

⁴⁹⁷ *Ibid.*, p. 671.

Европске уније, односно Европске заједнице, нису биле наведене у општим формулама, већ су биле одређене постављеним циљевима. Овакво номотехничко решење је било инспирисано функционалистичком оријентацијом твораца првих верзија оснивачких уговора. Овакав приступ је омогућио да се надлежности Уније, зависно од појединих циљева, одреде у различитом обиму и степену овлашћења која су се кретала од координационих све до правностварајућих овлашћења. Зависно од тумачења постављених циљева, могу се створити веома широке потенцијалне надлежности Уније, што би било противно слову оснивачких уговора. Јасно је да је овакав приступ унио значајну конфузију у поделу надлежности између Уније и држава чланица. Надлежности Уније су имале дисконтинуитет у појединим областима, а многа решења су била плод политичке реалности и односа снага између држава чланица.⁴⁹⁸ Функционални оквир Европске уније унутар којег њене институције остварују додељене надлежности одређен је вредностима и циљевима. Вредности одређују аксиолошки оквир којем тежи процес европских интеграција, док циљеви одређују конкретне резултате провођења појединих политика из надлежности Европске уније.

А) Вредности Европске уније

У правној теорији је прихваћено схватање да неки конкретни правни систем, поред материјалних извора права који представљају друштвене чињенице које утичу на настанак права и формалних извора који представљају правне форме и акте кроз које се овај правни систем манифестију и изражава, карактеришу и идејни извори права. Ова категорија извора права указује на то на који је начин потребно уредити правне односе. Другим речима, идејни извори нам говоре о томе које вредности неки правни поредак настоји да нормира и заштити правним средствима, те да оствари кроз своју правностварајућу активност.⁴⁹⁹ Када се приступа анализи правних вредности на којима се занснива процес европских интеграција, треба узети у обзир чињеницу да је европска изградња, пре свега, мирољубиви пројекат који има за циљ елиминисање могућности настанка нових

⁴⁹⁸ Guy Isaac, Marc Blanquet, *Op. cit.*, p. 43 и p.49.

⁴⁹⁹ Радомир Д. Лукић, Будимир П. Кошуткић, Драган М. Митровић, *Op. cit.*, стр. 367-368.

сукоба између држава европског континента. Дакле, очување европског мира је не само циљ процеса интеграције, већ представља и посебну вредност којој се тежи.⁵⁰⁰ У том смислу, у контексту правног система Европске уније могуће је препознати његове идејне изворе који су изражени као вредности на којима се одвија европски интеграциони процес. Каталог вредности које заступа Европска унија су одређени у члану 2. УЕУ. На том месту се наводи да су поштовање људског достојанства, слобода, демократија, једнакост, правна држава, поштовање људских права и права припадника мањина вредности које Европска унија номинално штити и промовише. Додатно се истиче да друштво држава чланица треба да карактеришу плурализам, недискриминација, толеранција, правда, солидарност и једнакост између жена и мушкараца.⁵⁰¹ Декларација из Лакена је послужила као почетни моменат у афирмисању политичког опредељења да се нормативно на конзистентан начин уреди питање вредности на којима почива Европска унија.⁵⁰² Одређене вредности и политички циљеви су квазилегислативног карактера јер они своју нормативну вредност добијају претварањем у правне акте једне међународне организације.⁵⁰³

Иако вредности изражавају аксиолошку димензију интеграционог процеса, одредба којом се ове вредности дефинишу није искључиво декларативне природе. Напротив, ова одредба има и одређени нормативни значај. Наиме, члан 7, став 1. УЕУ упућује на вредности из члана 2. УЕУ као на оне чија повреда представља основ за покретање поступка за суспензију чланских права једне државе чланице. Слично овоме, члан 49. УЕУ предвиђа да европска држава која настоји да поднесе захтев за чланство у Унији мора да поштује и промовише вредности из члана 2.

⁵⁰⁰ Будимир Кошуткић, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, *Op. cit.*, стр. 119.

⁵⁰¹ Члан 2. УЕУ гласи: „Унија се заснива на вредностима поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, правне државе, као и поштовања људских права, узимајући у обзир и права особа које припадају мањинама. Ове вредности су заједничке државама чланицама у друштву које карактерише плурализам, недискриминација, толеранција, правда, солидарност и једнакост између жена и мушкараца.“ Значај вредности Уније је додатно оснажен одредбама члан 7. УЕУ који предвиђа да се у случају повреде или очигледног ризика да се повреде ове вредности од стране једне државе чланице могу према таквој држави применити одговарајући механизми санкционисања. У литератури се заступа становиште да је Европска унија, попут претходне Европске заједнице, идеолошки неутрална творевина. Вуиди шире: Joseph H.H. Weiler, ‘The Transformation of Europe,’ *Op. cit.*, pp. 2475-2477.

⁵⁰² Urfan Khaliq, *Op. cit.*, p. 9.

⁵⁰³ Paul F. Diehl, Charlotte Ku, Daniel Zamora, *Op. cit.*, p. 432.

УЕУ.⁵⁰⁴ Дакле, вредности Европске уније се узимају као мерила доношења одређених политичких одлука, како на унутрашњем, тако и на спољном плану. Такође, вредности Европске уније се користе као критерији за заснивање уговорних и других односа у домену спољне политике са трећим државама о чему ће бити речи у одговарајућим деловима овог рада.

Б) Циљеви Европске уније

Циљеви Европске уније су еnumerитавно дефинисани у конститутивном уговору. Оснивање Европске уније и даљи ток процеса европског интегрисања оправдавају се циљевима Уније који су прецизирану у члану 3. УЕУ:

- „1. Унија има за циљ да промовише мир, своје вредности и добробит својих народа.
2. Унија пружа својим грађанима простор слободе, безбедности и правде без унутрашњих граница, у оквиру којих је обезбеђена слобода кретања лица, у вези са одговарајућим мерама у области контроле спољних граница, азила, имиграције, као и спречавања криминалитета и борбе против ове појаве.
3. Унија успоставља унутрашње тржиште. Она се залаже за одрживи развој Европе засноване на уједначеном економском расту и стабилности цена, социјалној привреди тржишта која са високим степеном конкурентности, која теже пуној запослености и друштвеном напретку, и високом нивоу заштите и побољшања квалитета животне средине. Она промовише научни и технички прогрес. Она се бори против социјалне искључености и дискриминације, и промовише правду и социјалну заштиту, једнакост између жена и мушкараца, солидарност између генерација и заштиту права детета. Она промовише економску, друштвену и територијалну кохезију, и солидарност између држава чланица. Она поштује богатство своје културалне и језичке разноликости, и стара се о заштити и развоју европског културалног наслеђа.
4. Унија успоставља економску и монетарну унију чија је валута евро.
5. У својим односима са остатком света, Унија афирмише и промовише своје вредности и своје интересе и доприноси заштити својих грађана. Она доприноси миру, безбедности, одрживом развоју планете, солидарности и међусобном поштовању између народа, слободној и уједначеној трговини, уклањању сиромаштва и заштити људских права, посебно права детета, као и стриктном поштовању и развоју међународног права, посебно кроз поштовање начела Повење Уједињених нација.
6. Унија остварује своје циљеве одговарајућим средствима, у оквиру надлежности које су јој додељене у уговорима.“

Члан 3, ства 6. УЕУ прецизно утврђује да је Унија посвећена остваривању ових циљева у оквирима додељених надлежности. На овај начин су циљеви директно повезани са остваривањем надлежности Европске уније. Они су

⁵⁰⁴ Jean-Claude Piris, *The Constitution for Europe – A Legal Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p. 133; Alina Kaczorowska, *Op. cit.*, pp. 47-48; Martin Sobotka, Lucie Sobotková, Zdenek Řízel, 'The Potential of Enlargement of the European Union,' in: *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D, Issue July 1, 2012*, pp. 163-164.

одређени као смер у који треба да институције Европске уније узму у обзир приликом конкретног вршења одређене надлежности Европске уније. Може се уочити да су циљеви релативно екстензивно постављени и обухватају велики број питања и наглашавају суштину појединих заједничких политика које се развијају на нивоу Европске уније.⁵⁰⁵ Они се крећу од начела друштвеног и политичког уређења, преко циљева економске интеграција, па до посебне улоге Европске уније на међународном плану. У досадашњој пракси, тумачење циљева као оквира за развој политика Европске уније имало је великог значај у одређивању границе између надлежности Уније и њених држава чланица.⁵⁰⁶

Суштинска *differentia specifica* по којој се Европска унија разликује од других постојећих облика међународног организовања јесте врста циљева европског интеграционог процеса, са једне стране, као и обим овлашћења које поседују институције Европске уније за реализацију ових циљева, с друге стране. Ово посебно долази до изражаја јер се институције Европске уније налазе у позицији да својим актима налажу обавезујуће понашање за државе чланице, као и за правна и физичка лица која се налазе под њиховом јурисдикцијом.⁵⁰⁷ Сагледавање ових циљева у њиховој комплексности и екстензивности чини разумном констатацију да оснивачки уговори Европске уније представљају обавезујући основ у смислу међународног јавног права који има за циљ да суштински преуреди уређење у државама чланицама ради остваривања *идеала* интегрисања европских држава.⁵⁰⁸

3. ЕКСПЛИЦИТНЕ И ИМПЛИЦИТНЕ НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Европска унија поред оних надлежности које су јој изричито додељене, кроз своју институционалну праксу развила је и доктрину имплицитних

⁵⁰⁵ Jean-Luc Sauron, *Comprendre le Traité de Lisbonne*, Gualino éditeur, Paris, 2008, p. 29.

⁵⁰⁶ Најчешће се наводи као пример маневрисања Суда правде Европске уније у одређивању питања која спадају у надлежност Уније случај *Tobacco Advertising* у којем је Суд установио да, иако институције Уније нису надлежне да доносе прописе са циљем хармонизације националних прописа о заштити здравља људи, ово питање може бити повезано са хармонизацијом прописа држава чланица на основу одредбе оснивачког уговора која предвиђа хармонизацију ради успостављања унутрашњег тржишта (правни основ за ову хармонизацију се налази у члану 114. УФЕУ), Овај приступ је Суд појаснио чињеницом да је заштита здравља људи дио политика које проводи Унија. Види: Case C-376/98, *Germany v. Parliament & Council (Tobacco Advertising)* [2000] ECR I/8419, pt. 78.

⁵⁰⁷ Alexander Orakhelashvili, *Op. cit.*, p. 343.

⁵⁰⁸ Timothy Moorhead, *Op. cit.*, p. 142.

надлежности. Ова доктрина је имала посебан утицај на остваривање појединих сегмената међунаордоправног субјективитета Европске уније. У овом одељку ћемо обрадити питања каталога надлежности Европске уније и предочити како експлицитна, тако имплицитна овлашћења која има Европска унија.

3.1. Експлицитне надлежности Европске уније

У разматрању експлицитних надлежности анализираћемо каталог надлежности који је додељен Европској унији. У том смислу, на првом месту ћемо указати на овај номотехнички приступ који се огледа на увођењу експлицитне категоризације надлежности, затим ћемо обрадити поједине категорије надлежности Европске уније.

3.1.1. Категоризација надлежности Европске уније

Једна од позитивних страна решења уведених Лисабонским уговором је инструментализовање, у номотехничком смислу, закључака из Лакена у којима је констатовано да је потребно увести разграничење између надлежности Европске уније и њених држава чланица.⁵⁰⁹ Интенција ове политичке декларације је била да се утврди јаснији основ легитимитета надлежности које су додељене Европској унији. Додатно воше, јасна делимитација надлежности треба да спречи процес означе као *competence creep*, односно треба избећи постепено губљење надлежности држава чланица у корист институција Европске уније.⁵¹⁰ Уговор о функционисању Европске уније уводи јасну категоризацију надлежности које су додељене Унији тако да је могуће разликовати искључиве надлежности Уније и искључиве надлежности држава чланица, подељене надлежности Уније и држава чланица и допунске надлежности Уније. На тај начин је у корист јасног каталога надлежности напуштен дотадашњи архипелашки метод утврђивања правних

⁵⁰⁹ Види: Laeken Declaration on The Future of The European Union, доступно на: <http://european-convention.eu.int/pdf/lknen.pdf>, 1.11.2011. Значај Декларације из Лакена се може сумирати у три групе питања: прво, утврђена је потреба да се изврши категоризација надлежности ЕУ, тако што ће се развојити искључиве надлежности ЕУ од подељених надлежности. У том контексту је потребно и размотрити даљи начин остваривања динамизма евроинтеграционог процеса на штету надлежности држава уз потребу да се обезбеди легитимитет сваког преноса надлежности на ЕУ. Друго, Декларација је позвала на поједностављење структуре ЕУ и процену да ли је могуће и на који начин да се изведе евентуално укидању трију стубова. Треће, Декларација позива да се у наредним изменама оснивачких уговора успостави већи степен демократичности интеграционог процеса и транспарентност у раду институција ЕУ. Види шире: Marise Cremona, 'Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process,' *Op. cit.*, p. 35.

⁵¹⁰ George A. Bermann, 'Competences of the Union,' in: Takis Tridimas, Paolisa Nebbia (eds.), *European Union Law for the Twenty-First Century*, Hart Publishing, Oxford, 2004, pp. 65-66.

основа за легислативно деловање институција Европске уније разасутих по оснивачким уговорима приликом чега су ови правни основи требало да буду индикатори надлежности.⁵¹¹

Јасно утврђивање разграничења надлежности Европске уније и држава чланица је одраз исконског императива принципа демократичности по којем ниједна власт не треба да буде неограничена.⁵¹² Лисабонски уговор управо операционализује овај захтев. На овај начин се разрешава дилема о томе где су границе надлежности између ЕУ и држава чланица, с тим да још остаје битно изналежење адекватног одговора у институционалном смислу који неће бити оспораван од највиших националних судова држава чланица нити подвођен под одређене услове као што је било неколико пута у пракис њемачког Уставног суда.⁵¹³ Без обзира на утилитарност увођења категоризације надлежности у оснивачки уговор Европске уније, у литератури постоје размишљања по којима овај приступ није инхерентан самој природи, динамици и еволутивности европског интеграционог процеса. Наиме, појашњава се да Европска унија почива на сатлним променама и постепеној еволуцији, те да ригидност формуле којом је извршена подела надлежности између Уније и држава чланица није адекватна за даљњи развој европске конструкције.⁵¹⁴ Наш је став да, без обзира на могућност сагледавања и агрумената друге природе, увођење категоријације надлежности није искључиво базирано на политичкој потреби, већ је израз правне нужности за јаснијим утврђивањем подручја у којима могу деловати институције Европске уније. То не спречава будући развој интеграционог процеса у смислу његовог продубљивања јер конститутивни уговори предвиђају процедуре измене. Наравно, ова динамика ће зависити од постојања политичке спремности држава

⁵¹¹ Stephen Weatherill, 'Competence and Legitimacy,' in: Catherine Barnard, Okeoghene Odudu (eds.), *The Outer Limits of European Union Law*, Hart Publishing, Oxford, 2009, p. 29; Alan Dashwood, 'The Relationship between the Member States and the European Union/European Community,' in: *Common Market Law Review*, Vol. 41, 2004, p. 370.

⁵¹² Catherine Barnard, Okeoghene Odudu, *Op. cit.*, p. 3.

⁵¹³ Weiler у том смислу даје занимљив предлог. Он предлаже успостављање посебног органа по узору на франсуски *Conseil Constitutionnel* којег би чинили представници Суда праве ЕУ и националних уставних судова или сличних тела држава чланица. Он би, у принципу био овлашћен да испитује валидност аката ЕУ у светлу поделе надлежности. Види шире: Joseph H.H. Weiler and Ulrich R. Haltern, 'Constitutional or International? The Foundations of the Community Legal Order and the Question of Judicial Kompetenz-Kompetenz,' *Op. cit.*, pp. 331-364.

⁵¹⁴ Критички осврт на категоризацију надлежности види шире код: Martyna Kurcz, 'La répartition des compétences au sein de l'Union européenne,' in: *Revue du Droit de l'Union Européenne*, No. 3/2005, pp. 575-608.

чланица да приступе евентуалним изменама конститутивних уговора које би на другачији начин уредиле поделу надлежности.

Ипак, када је у питању категоризација надлежности додељених Европској унији, њу не треба једноставно схватити и прихватити. Конкретно одређивање обима надлежности на оперативном нивоу зависи и од специфичног правног основа који је наведен у материјалним одредбама оснивачког уговора. Овај специфични правни основ одређује у којој мери нека номинално подељена надлежност има преемпитивно дејство према државама чланица, односно у којој мери и под којим условима омогућава или не хармонизацију прописа држава чланица.⁵¹⁵ Ипак, наш је став да се одређена сагласност између држава чланица као уговорница Лисабоског уговора дефинисала кроз интерпретативну изјаву утврђену Декларацијом број 18. о разграничењу надлежности изјављеном уз Лисабонски уговор. Према овој декларацији међувладина конференција (у суштини државе чланице као стране уговорнице оснивачких уговора), да према систему поделе надлежности између Европске уније и држава чланица који је утврђен у оснивачким уговорима, надлежности које оснивачким уговорима нису додељене Унији задржавају државе чланице.⁵¹⁶ На овај начин је додатно афирмисан принцип додељених надлежности према којем ЕУ може да делује само у оним подручјима за која поседује надлежност утврђену у оснивачким уговорима. Остала подручја су у искључивој надлежности држава чланица.

А) Области изван надлежности Европске уније

Када говоримо о надлежностима Европске уније морамо напоменути да у ширем оквиру посматрања Европске уније не треба занемарити да се интеграциони процес одвија кроз садејство институција Европске уније и држава чланица. Због тога је ради појашњавања надлежности Европске уније потребно указати и на значај искључивих надлежности држава чланица у смислу

⁵¹⁵ Као овакви примери у литератури се помињу члан 79, став 4. УФЕУ да мере које доноси Унија у вези са промовисањем интегрисања држављања трећих држава у чланицама Уније неће предвиђати хармонизацију. Такође, члан 84. УФЕУ искључује хармонизацију прописа држава чланица у подручју превенције криминала. Види шире: Michael Dougan, 'The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, not Hearts,' in: *Common Market Law Review*, No. 45/2008, p. 656; Francis G. Jacobs, *Sovereignty of Law: The European Way*, *Op. cit.*, p. 139.

⁵¹⁶ Déclaration n° 18 concernant la délimitation des compétences, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 115/344 FR, 9.5.2008.

остваривања међународноправног субјективитета Европске уније. Другим речима, ради се о областима које нису обухваћене процесом европских инетграција.

На првом месту, разматрајући искључиве надлежности држава чланица, потребно је да нагласимо да се ове надлежности могу поделити у две групе. Прву групу обухватају оне области које уопште нису обухваћене оснивачким уговорима Европске уније. Члан 4, став 1. и члан 5, став 2. УЕУ јасно утврђују да надлежности које нису додељене Унији путем оснивачких уговора припадају државама чланицама. Сасвим је логично да без промене оснивачких уговора, ова подручја остају у потпуној законодавној сфери држава чланица које сасвим самостална уређују таква подручја. Ипак, и у оваквим областима које не спадају у надлежност Уније, државе чланице морају да своје деловање врше у складу са правом Европске уније и право Европске уније представља оквир унутар којег се врше националне надлежности.⁵¹⁷ У том смислу је и Суд правде констатовао да поједине одредбе оснивачког уговора *„стављају на видело парцијални карактер интеграције која је проведена уговором, при чему владе држава чланица остају одговорне за све секторе ... које уговор није изричито сместио у комунитарни домен,*⁵¹⁸ али да су, ипак, дозвољени: *„упливи комунитарних надлежности у државне суверенитете, тамо где су потребни да не би због задржаних овлашћења држава чланица, effet utile уговора био у великој мери умањен и његова сврха озбиљно доведена у питање.*⁵¹⁹

Другу групу искључивих надлежности држава чланица чине оне области у погледу којих одредбама конститутивних уговора предвиђена забрана за институције Уније да у тим областима делују и доносе прописе. У оснивачким уговорима је наведен веома ограничен број оваквих области, што је и разумљиво јер њихова претежно национална природа их у потпуности искључује из правног система Уније, а и ове области које су поменуте имају одређени значај за целокупну Унију и деловање њених институција. Ипак, одређени аспекти ових

⁵¹⁷ Jacqué у том погледу указује на одлуку Суда правде Европске уније у предмету C-176/03, *Commission v. Council* [2005] ECR I-7879 према којој Унија може да делује у кривичноправној области, иако Унија није у том домену надлежна, захваљујући постојању *effet utile* оснивачких уговора уколико је то деловање неопходно за борбу против тешког нарушавања животне средине те је неопходно да обезбеди ефективну примену прописа Европске уније. Види шире: Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *Op. cit.*, pp. 138 – 139.

⁵¹⁸ Case 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. Haute Autorité* [1961] ECR, pp. 44 - 45.

⁵¹⁹ Case 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. Haute Autorité* [1961] ECR, p. 47.

области и њихово нормативно уређивање су у искључивој надлежности држава чланица.⁵²⁰ Без обзира на ову правну логику, Barnard упозорава на јуриспруденцију Суда правде Европске уније која је успоставила начело по којем и у оним областима у којима државе чланице задржавају своју надлежност, њихово деловање *in concreto* може бити ограничено оснивачким уговорима Европске уније, при чему се посебно наглашава потреба очувања несметаног вршења четири слободе.⁵²¹

С друге стране, одвојено од области које су у искључивој надлежности држава чланица, постоји широк број области које су обухваћене процесом интеграција, односно успостављања заједничког деловања држава путем институција Европске уније. Дубина интегрисаности у овим областима је и даље различитог степена, те сходно томе, и надлежност Европске уније варира од искључиве надлежности до подељене надлежности, као и надлежности институција Уније да пружају подршку или врше координацију политика држава чланица у појединим областима. У овом широком спектру подручја кроз историју интеграционог процеса развијао се *acquis communautaire* који се данас назива *acquis* Европске уније.

Б) Искључиве надлежности Европске уније

Искључиве надлежности Европске уније су утврђене у оним доменима у којима је процес интеграција највише напредовао. Искључиве надлежности подразумевају потпуни пренос овлаштења држава чланица да усвајају правне

⁵²⁰ Luigi Corrias, *Op. cit.*, pp. 3 – 4. Као примери области у којима је забрањено деловање Уније могу се навести чланови 114, 154. и 169.УФЕУ Jacqué као пример наводи члан 153, став 5, УФЕУ (питање штрајка и лок-аута), члан 345 УФЕУ (питање права својине), члан 346 УФЕУ (трговина оружјем) шире види: Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne, Op. cit.*, p. 137. провјери чланове

⁵²¹ Овај аутор указује на пресуду у предмету Case C – 438/05, *Viking Line ABP v. The International Workers' Federation* [2007] ECR I-10779, у којој је утврђено да колективна акција којом се проводи штрајк ипад потпада под одредбе оснивачког уговора у мери у којој утиче на вршење једне од основних слобода, у конкретном предмету под члан 49. УФЕУ (бивши члан 43. УЕЗ), иако је право на штрајк изван надлежности Европске уније. Слично, у предмету Case C – 184/99, *Rudy Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale* [2001] ECR I-6193, Суд правде ЕУ је установио да у склопу одредбама које се тичу грађанства Европске уније постоји и принципа недискриминације, даје студентима који студирају у некој другој држави чланици одређена социјална права. Види шире: Catherine Barnard, Okeoghene Odudu, *Op. cit.*, pp. 4-7.

прописе на Европску унију у домену ових надлежности.⁵²² У суштини, искључива надлежност се заснива на искључивању држава чланица да делују у истој области у којој делују институције Европске уније. У том смислу, искључиве надлежности представљају гаранције тзв. уставног монопола једног нивоа власти у односу на неки други ниво. У теоретском поимању овог појма, могу се разликовати позитивна страна која дозвољава једном нивоу власти да делује, и њена негативна страна која представља забрану за други ниво власти да делује у предметној области.⁵²³

У смислу члана 2, става 1. УФЕУ у областима у којима је Унији поверена искључива надлежност, једино њене институције могу у таквим областима да доносе прописе и усвајају правнообавезујуће акте, а државе чланице то могу чинити једино уколико их Унија за то овласти или ако је то потребно за провођење прописа Уније.⁵²⁴ Пошто су у домену искључивих надлежности државе чланице у потпуности пренеле своја овлашћења на Европску унију, у тим областима евентуално могу деловати на начин и у обиму одређеним у актима Европске уније.⁵²⁵ Искључив карактер надлежности Уније може бити заснован на експлицитној уговорној одредби или може, посебно у домену спољних надлежности, бити имплицитне природе и проистицати из неког секундарног акта који доносе институције Европске уније.⁵²⁶ Суд правде је у погледу могућности држава чланица да ипак попуне правну празнину насталу услед тога што нису усвојени акти Уније закључио да државе чланице једино могу деловати, након

⁵²² Damian Chalmers, Adam Tomkins, *Op. cit.*, p. 188. Иако је концепција искључивих надлежности усвојена и постоји у правноми политичком систему Европске уније, могу се пронаћи аутори који су на становишту да је сам појам искључивости, посебно у домену надлежности, неспојив са самом природом Европске уније. Ово се појашњава таквом организацијом Европске уније која почива на сталној сарадњи држава чланица са институцијама Уније. Види шире: Martyna Kurcz, *Op. cit.*, pp. 600-601.

⁵²³ Robert Schütze, *Op. cit.*, p. 71.

⁵²⁴ Corrias појашњава да се ова искључивост надлежности у корист Уније поштује и онда када Унија није законодавно деловала у предметној области. Појединац би могао пред судовима држава чланица да оспорава ваљаност националног прописа који би био донесен у тој области позивајући се на искључиво надлежност Европске уније трагом чега би суд требало да такав акт државе чланице прогласи непримењивим. Ипак, државе чланице могу доносити своје прописе и у овим областима, али под условом да су их на то овластиле институције Уније или да су својим актомна њих делегирале одређена овлашћења. Види шире: Luigi Corrias, *Op. cit.*, p. 4; Слично становиште код: Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *Op. cit.*, p. 151; George A. Bermann, *Op. cit.*, p. 67.

⁵²⁵ Rafael Leal-Arcas, 'The European Community and Mixed Agreements,' *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6, 2001, p. 505.

⁵²⁶ Rass Holdgaard, 'The European Community's Implied External Competence after the Open Skies Cases,' in: *European Foreign Affairs Review*, Vol. 8, 2003, p. 369.

истека транзиционог периода, на основу посебног овлашћења које би им дале надлежне институције Уније.⁵²⁷ Међутим, вршење надлежности које су додељене Унији од стране држава чланица, под поменутиим околностима, не представља одрицање од надлежности са стране Уније нити њихов губитак у корист држава чланица.⁵²⁸

Да би се разумела суштина искључивих надлежности Уније, треба сагледати и разлоге због којих је оваква категорија надлежности установљена. Holdgaard истиче две врсте разлога: први разлог изражава потребу да се спречи дисторзија или било какво неусаглашено деловање држава чланица у домену унутрашњег тржишта, а други разлог се тиче обезбеђивања заштите интереса Европске уније као целине на међународном плану. Искључиве надлежности подразумевају у процедуралном смислу њиховог остваривање концентрисање одлучивања у институције Европске уније чиме се практично онемогућава било каква солистичка делатност појединих држава чланица.⁵²⁹ Осим ових разлога, Koutrakos сматра да као мерило приликом одређивања неке надлежности као искључиве треба узети у обзир њен значај за равној неке заједничке политике Европск уније. Европски интеграциони процес се заснива на постепеном повезивању држава чланица у областима које је оснивачки уговор одредио као области у којима се овај процес реализује. Будући да се ради о процесу који има своју динамику, конзистентност интеграције је могућа уколико Унија има искључиву надлежност у оним заједничким политикама које су најзначајније за интеграциони процес. Као пример се истиче заједничка трговинска политика. Ипак, питање природе неке надлежности Европске уније, није једно заувек одређено. Наиме, пракса Суда правде ЕУ потврђује да се ширио оквир подручја искључиве надлежности Европских заједница, односно садашње Европске уније.⁵³⁰

⁵²⁷ Case 41/76, *Suzanne Donckerwolcke épouse Criel et Henri Schou contre Procureur de la République au Tribunal de grande instance de Lille et Directeur général des douanes et droits indirects* [1976] ECR 1921, pt. 32: „Будући да је надлежност у подручју трговинске политике пренесена у целини на Заједницу у складу са чланом 113, став 1, мере трговинске политике националног карактера дозвољене су, у суштини, након истека транзиционог периода, само на основу специфичног овлашћења од стране Заједнице.“

⁵²⁸ Guy Isaac, Marc Blanquet, *Op. cit.*, p. 60.

⁵²⁹ Rass Holdgaard, *Op. cit.*, p. 369.

⁵³⁰ Panos Koutrakos, *EU International Relations Law, Op. cit.*, p. 14-15.

Евентуално спекулисање о томе која су питања у искључивој надлежности Уније је решено новим номотехничким методом који је примењен у Лисабонском уговору. Тако члан 3, став 1. УФЕУ⁵³¹ наводи области у којима је Европска унија искључиво надлежна:

„(а) царинска унија; (б) усвајање правила конкуренције потребних за функционисање јединственог тржишта; (ц) монетарна политика за државе чланице чија је валута евро; (д) очување поморски билошких ресурса у оквиру заједничке политике рибарства; (е) заједничка трговинска политика.“

Осим овога, члан 3, став 2. УФЕУ јасно утврђује да Унија располаже искључивом надлежношћу и у погледу закључивања међународних уговора у три случаја: прво, уколико је то предвиђено у легислативном акту Уније; друго, ако је то потребно да би јој се омогућило вршење унутрашње надлежности и треће, у мери уколико закључивање међународног уговора може утицати на заједничка правила или им може променити домаћај. Ова одредба добија пуни смисао ако се заједнички чита са чланом 216, став 1. УФЕУ који установљава општу уговорну способност ЕУ у међународном јавном праву. Међутим, битно је указати да је одредба члана 3, став 2. релевантна у смислу одређивања природе спољног овлашћења за закључивање међународних уговора, односно потврђује стање односа у Европској унији одређују под којим условима ће надлежност Уније за закључивање међународних уговора бити искључива.

У погледу искључиве надлежности ЕУ да закључује међународне уговоре на начин одређен чланом 3, став 2. УФЕУ, треба нагласити да се ради о кодификацији судске праксе Суда правде ЕУ и његове доктрине имплицитних овлашћења. Искључива спољна надлежност, у случају да се заснива на усвојеном акту Уније, има перемптивно дејство и као таква спречава деловање држава чланица у сфери међународног права по питањима обухваћеним тим актом Уније. Међутим, овакво нормативно решење у Лисабонском уговору није прихваћено без одређених критика.⁵³²

⁵³¹ Постоје аутори који сматрају да је број области које потпадају под искључиве надлежности, а који је одређен у оснивачком уговору, надмашио академске класификације из пердиоа пре усвајања Лисабонског уговора. Види шире: Michael Dougan, *Op. cit.*, p. 656.

⁵³² Без обзира што ова одредба, како смо у тексту нагласили, представља на неки начин кодификацију јуриспруденције високе европске судске инстанце, морамо истаћи да одређени број аутора, како то наводи Кремона, није одушевљен оваквим решењем које је установио творац Лисабонског уговора. Наиме, приговара се то да доредба члана 3, став 2. УФЕУ невешто спаја два питања: постојање надлежности за спољно деловање – тј. закључивање међународног уговора у

Одређивање да је у побројаним областима Унија искључиво надлежна, није материјална новела уведена Лисабонским уговором јер Европској унији нису додељене надлежности које раније није поседовала. Једина новина је номотехничке природе пошто су предметне области таксативно побројане. У овим областима је раније била успостављена искључива надлежност Уније, било одредбама оснивачких уговора, било праксом Суда правде Европске уније.⁵³³

Суд правде је у својој пракси потврдио значај искључивих надлежности истичући да постојање конкуретних надлежности држава чланица са надлежношћу Уније која је према одредбама оснивачког уговора искључива надлежност Уније, није дозвољено јер би унилатерална мера неке државе чланице онемогућила дејство права Уније и довела до одређеног диспаритета. Непоштивање искључивих надлежности Уније од стране држава чланица би нарушило институционални оквир Уније и ову би спречило у обављању поверених задатка, те да штити заједнички интерес дефинисан оснивачким уговорима.⁵³⁴

датом случају, и друго питање које се тиче природе надлежности (да ли је она искључива или подељена). Наиме, академски осврт на ово решења, надаље, сматра да таква невешта комбинацију двају одвојених и различитих питања, отвара могућности за нејасноћом у примени оснивачких уговора. Ненавођене јасне дистинкције између искључивих и подељених надлежности може довести до непримереног ширења подручја искључиве надлежности ЕУ. Види шире: Marise Cremona, 'Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process,' *Op. cit.*, pp. 61-62. Критички осврт на ово решење износи и Dashwood који сматра да ова одредба не уводи а priori искључиве надлежности пошто су предметне надлежности већ сматране искључивим у смислу раније сталне праксе Суда правде Европске уније, а што се даље наслања на принцип лојалне сарадње као темељно начело конститутивних уговора. Види шире: Alan Dashwood, 'The Relationship between the Member States and the European Union/European Community,' *Op. cit.*, pp. 372-373.

⁵³³ Jean-Luc Sauron, *Op. cit.*, p. 86. О томе је Суд правде Европске уније одлучивао у више предмета. Заједничка трговинска политика је оквалификована спада под искључиве надлежности Уније у случајевима Opinion 1/75 [1975] ECR 1355, Case 41/76, *Suzanne Donckerwolcke épouse Criel et Henri Schou contre Procureur de la République au Tribunal de grande instance de Lille et Directeur général des douanes et droits indirects* [1976] ECR 1921 и Opinion 1/94 [1994] ECR I-05267. Очување биолошких ресурса мора је уврштено у искључиво надлежност такође у неколико предмета: Case 804/79, *Commission v. United Kingdom* [1981] ECR 1045. и Joined cases 3, 4 et 6/76, *Kramer et al.* [1976] ECR 1279.

⁵³⁴ Тако је у мишљењу 1/75, Суд правде, између осталог констатовао: „Било која унилатерална мера од стране држава чланица би довела до диспаритета у погледу услова за доделу извозних кредита, који би се тако прорачунавали да наруше конкуренцију између предузећа различитих држава чланица на страним тржиштима. Такво нарушавање може једино бити уклоњено мерама стриктне једнообразности ... Због тога се не може прихватити да, у том подручју ... које је покривено извозном политиком и још општије заједничком трговинском политиком, државе чланице врше конкурентна овлашћења са овлашћењима Заједнице, унутар Заједнице и на међународном плану. ...Прихватање да је супротно тачно довело би до признања да, у односима са трећим државама, државе чланице могу да усвоје ставове који се разликују од оних које Заједница намерава да усвоји, и тако би нарушиле институционални оквир, довеле у питање узајамно

В) Подељене надлежности

Поред рестриктивно одређених искључивих надлежности Европске уније, значајно је шири спектар подељених надлежности. Према слову УФЕУ у областима које спадају у подељене надлежности Уније и државе чланице могу доносити прописе и усвајати обавезујуће правне акте. У домену подељених надлежности, државе чланице ће своје надлежности користити у мери у којој то није учинила Европска унија, те да ће државе чланице вршити своју надлежност у мери у којој је Унија одлучила да престане да врши своју надлежност.⁵³⁵

У том смислу, подручја подељене надлежности на државе чланице делују преемптивно и искључују њихово деловање ако је Европска унија преузела неке активности.⁵³⁶ Протокол о вршењу подељених надлежности уз Лисабонски уговор предвиђа да „с обзиром на члан 2. Уговора о функционисању Европске уније о подијељеним надлежностима, када Унија у одређеном подручју предузме мере, обим примене тог остваривања надлежности обухвата само оне елементе који су уређени предметним актом Уније и стога не обухвата читаво подручје.“⁵³⁷ Декларација број 18. уз Лисабонски уговор надаље предвиђа да у погледу подељених надлежности, државе чланице остварују своју надлежност у мери у којој је није остварила Европска унија или је одлучила да престане да остварује одређену надлежност. Престанак остваривања надлежности Уније је у овој интерпретативној изјави појашњен тако да до одлуке о престанку остваривања подељене надлежности од стране Европске уније долази када одговарајуће институције Уније одлуче укинути легислативни акт нарочито уколико то чине да би обезбедиле трајно поштивање принципа супсидијарности и пропорционалности. Ова могућност је операционализована путем овлаштења из члана 241. УФЕУ по којем представник државе чланице у Савету министара може поднети предлог за укидање правног аката Уније који нараушава ове принципе.⁵³⁸

поверење унутар Заједнице и спречиле ову да испуњава свој задатак да брани заједнички интерес.“
Opinion 1/75, [1975] ECR 1364.

⁵³⁵ Члан 2, став 2. УФЕУ. Damian Chalmers, Adam Tomkins, *Op. cit.*, p. 191; George A. Bermann, ‘*Op. cit.*’, p. 67.

⁵³⁶ Marise Cremona, ‘Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process,’ *Op. cit.*, p. 61.

⁵³⁷ Protocole sur l'exercice des compétences partagées, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 83/47, FR, 30.03.2010;

⁵³⁸ Déclaration n° 18 concernant la délimitation des compétences, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 115/344 FR, 9.5.2008.

Питање подељених надлежности је и у сложеним државама често извор различитих интерпретација од стране централног и нижих нивоа власти. Иста ситуација и у оквиру Европске уније може произвести сукобе између Брисела и држава чланица. Управо због овакве природе подељених надлежности, не чуди мишљење које износе Isaac и Blanquet према којима једино вршење надлежности које су додељене Унији омогућава постепено искључивање надлежности држава чланица. Због тога, када је реч о подељеним надлежностима, зависно од стадијума развоја интеграционог процеса у конкретним областима, као и зависно од утицаја конкретних политичких околности, вршење поједине подељене надлежности може се у мањем или већем степену остваривати у корист држава чланица односно у корист Европске уније.⁵³⁹

У погледу подељених надлежности важећи је принцип заузетог поља – *field occipation* (члан 2, став 2. УФЕУ) према којем државе чланице могу да делују у подручју подељених надлежности ако Унија није користила своје надлежности у том подручју. Уколико Унија почне са применом своје надлежности у том домену, државе чланице губе овлашћења да делују у том подручју.⁵⁴⁰ Подељене надлежности, у суштини обухватају све оне надлежности које су додељене Унији, а које не улазе у категорију искључивих надлежности, нити у домен питања обухваћених деловањем подршке, координације и допуне деловања држава чланица, те је листа подељених надлежности егземпларне, односно индикативне природе, а не таксативног карактера.⁵⁴¹

Према члану 4, став 1. УФЕУ, политике које се развијају у следећим областима су обухваћене категоријом подељених надлежности: унутрашње тржиште; социјална политика у оквиру питања обухваћених у УФЕУ; кохезиона политика; пољопривреда и рибарство; животна средина; заштита потрошача; транспорт; трансевропске мреже; енергија; простор слободе, безбедности и правде; јавно здравље у оквиру питања обухваћених УФЕУ. Набројана подручја улазе у категорију *exhaustible* подељених надлежности, односно надлежности у којима не постоји могућност деловања држава чланица опсим у домену у којем није деловала Европска унија. С друге стране, област истраживања, технолошког

⁵³⁹ Guy Isaac, Marc Blanquet, *Op. cit.*, p. 55.

⁵⁴⁰ Alina Kaczorowska, *Op. cit.*, p. 51; Damian Chalmers, Adam Tomkins, *Op. cit.*, p. 191.

⁵⁴¹ Jean-Luc Sauron, *Op. cit.*, p. 86.

развоја и свемира, затим, области сарадње у развоју и хуманитарне помоћи чине категорију *non-exhaustible* подељених надлежности јер у овим областима деловање Уније не спречава да и државе чланице да развијају сопствене политике.⁵⁴² Дакле, легислативна активност Европске уније у домену подељених надлежности за правну последицу има преемпцију, односно онемогућавања легислативне активности држава чланица, у оном домену који је регулисан правним актом Европске уније.⁵⁴³

Према овоме, могло би се закључити да подељене надлежности имају карактер резидуалних надлежности. Другим речима, будући да су искључиве надлежности Европске уније еnumerативно одређене, знатно је шире подручје оних питања која улазе у подељене надлежности, те би се могло тако тумачити да свако конкретна питање које се може подвести под конститутивне уговоре Европске уније, а да не спада у искључиве надлежности нити у надлежности за подршку, координацију и допуну делатности држава чланица, *ipso facto* улази у домен подељених надлежности.⁵⁴⁴

Г) Надлежности за подршку, координацију и допуну

Члан 4, став 5. УФЕУ дефинише надлежност за подршку, координацију и допуну делатности држава чланица. Према овој уговорној одредби, ове надлежности пружају Унији овлашћења да пружају подршку, да координишу и да надопуњују активности држава чланица без потискивања њихових надлежности у овим областима. Правнообавезујући акти Уније који буду усвојени у овим областима неће обавезивати на хармонизацију националних прописа држава чланица. Сматра се да је интенција уговорница приликом елаборације ове одредбе

⁵⁴² *Ibid.*, р. 87. Поједини аутори предлажу да се решење овог проблема потражи у увођењу дистинкције у домену подељених надлежности на заједничке надлежности – *exhaustible* и *non-exhaustible* надлежности. Прва категорија подељених надлежности - *exhaustible* обухвата области у којима постоји дакле могућност и за институције Европске уније, као и за надлежне органе држава чланица, да доносе прописе. Међутим, у овим областима Унија може доносећи своје прописе у потпуности уређивати предметна питања не остављајући простор за нормативно деловање држава чланица и у таквој ситуацији легислативна овлашћења искључиво припадају Унији. Тада државе чланице једино могу да усвајају прописе за имплементацију извора права Европске уније. Уколико Унија није усвојила своје прописе, у тој мери и државе чланице могу деловати доносећи своје правне акте. Вршење подељених надлежности на нивоу Уније је условљено поштовањем принципа супсидијарности и пропорционалности. С друге стране, *non-exhaustible* надлежности обухватају области у којима Унија не може предметна питања решавати искључиво у својим прописима, већ у овим областима увек постоји овлашћење држава чланица да доносе своје прописе. Види шире: Luigi Corrias, *Op. cit.*, pp. 5 - 6.

⁵⁴³ Будимир Кошутић, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, *Op. cit.*, стр. 262.

⁵⁴⁴ George A. Bermann, *Op. cit.*, р. 68.

била да се институцијама Европске уније омогући да конструктивно делују у тим областима ради додатног оснажења делатности држава чланица, као и евентуалних мера које би предузимала Европска унија. Ипак, у овим областима не постоји могућност за хармонизацијом националних прописа нити ће државе чланице бити лишене овлашћења да усвајају своје прописе услед евентуалног усвајања прописа на нивоу Уније. У суштини, ово су области у којима су надлежне државе чланице, а свака делатност Уније има за циљ да њихове мере учини ефикаснијим, а не да их замени.⁵⁴⁵ Ова категорија надлежности обухвата заштиту људског здравља, индустрију, културу, туризам, образовање, питања омладине, спорт, професионално усавршавање, цивилну заштиту и административну сарадњу (члан 6. УФЕУ).

У подручјима која су обухваћена овим надлежностима, Унија може да усваја легислативне акте, али то не спречава државе чланице да такође нормативно делују. Мере које усвајају државе чланице, ипак, треба да буду тумачене у складу са евентуално усвојеним актима *acquis*-а Европске уније, уколико такви постоје у датој области.⁵⁴⁶

Д) Координативне надлежности

У номотехничком погледу, УФЕУ посебно уређује области у којима државе чланице координишу своје политике. У погледу економске политике, политике запошљавања и социјалне политике предвиђена је обавеза да државе чланице врше њихову координацију у оквиру Уније. Ради ове координације, Савет Европске уније може да усваја оквирне правце и смернице њихове координације, односно да предузима иницијативе за остваривање ове координације.⁵⁴⁷

Ђ) Посебан карактер заједничке спољне и безбедносне политике

⁵⁴⁵ Luigi Corrias, *Op. cit.*, pp. 6 – 7; Jean-Luc Sauron, *Op. cit.*, p. 86. Треба истаћи да је већина надлежности наведених у УФЕУ била додељена Унији и према ранијим текстовима оснивачких уговора. Ипак, уведени су и нови правни основи за деловање по одређеном броју питања. Тако је уведена подељена надлежност у области услуга од општег интереса и енергетској политици. Такође, комплементарне надлежности су успостављене у односу на свемир, туризам, спорт, цивилну заштиту и административну сарадњу ради делотворне примене правних аката Европске уније. Види шире: Michael Dougan, *Op. cit.*, pp. 656 – 657.

⁵⁴⁶ Damian Chalmers, Adam Tomkins, *Op. cit.*, p. 188.

⁵⁴⁷ Члан 5. УФЕУ; Jean-Luc Sauron, *Op. cit.*, p. 88.

Осим ових надлежности, Евроска унија поседује и надлежност за развијање и вођење заједничке безбедносне и одбрамбене политике. Ова надлежност је посебно наведена у члану 2, став 4. УФЕУ у којем се стипулише:

„Унија располаже надлежношћу, у складу са одредбама Уговора о Европској унији, да дефинише и проводи заједничку спољну и безбедносну политику, укључујући и прогресивно дефинисање и заједничке одбрамбене политике.“

С обзиром на посебан статус који ова политика има у институционалном систему Европске уније, о њеној правној природи и обиму ће бити речи у делу рада који се односи на спољно деловање Европске уније.

Генерално посматрајући надлежности Европске уније, треба приметити да је номотехнички приступ редактора оснивачких уговора идентичан ономе који се примењује у погледу великог броја оснивачких аката међународних организација. Принцип додељених надлежности, специјалитета и повезаности са функцијама организације су битне карактеристике уређивања односа између држава чланица и међународне организације. Међутим, ваља истаћи да и поред формалне подударности са устаљеном међународном праксом, постоји низ суштинских посебности, пре свега у погледу броја области и врсте питања која су додељена у надлежност Европске уније, као и институционална структура која је успостављена у оквирима ове организације. Ипак, битан фактор који утиче на примену оснивачких уговора је динамика интеграционог процеса која је обележена тенденцијом продубљивања додељених надлежности и позивања на имплицитна овлашћења. Овај фактор није уобичајен у погледу осталих међународних организација.⁵⁴⁸

3.2. Релативизација експлицитних надлежности – имплицитне надлежности и клаузула флексибилности

Пошто смо у претходним редовима указали на корисност експлицитног одређивања надлежности Европске уније, морамо учинити осврт и на релативизацију оваквог приступа. Овај приступ је у одређеној мери релативизиран етаблирањем категорије имплицитних надлежности, са једне стране, и увођењем тзв. клаузуле флексибилности (члан 352. УФЕУ), са друге стране.⁵⁴⁹ Дакле, своју

⁵⁴⁸ Alain Pellet, *Op. cit.*, pp. 241-242.

⁵⁴⁹ Florence Chaltiel, *Op. cit.*, p. 338.

посебну динамику еволутивности европски интеграциони процес реализује кроз продубљивање надлежности Европске уније и њених институција да делују. Имплицитна овлашћења и клаузула флексибилности могу се посматрати као израз системске експанзије надлежности ЕУ.⁵⁵⁰

3.2.1. Имплицитне надлежности

Иако принцип додељених надлежности, као основни *уставни* принцип у институционалном систему Европске уније, подразумева да се додељене надлежности стриктно тумаче, пре свега као изричито додељене надлежности, потреба развоја европске изградње и захтеви интеграционог процеса су утицали да се овај принцип флексибилније посматра у пракси институција Уније. Тако је напуштањем дословног тумачање оснивачких уговора, Суд правде Европске уније у својој пракси, већ од самог почетка интеграционог процеса, користећи се системским и телеолошким тумачењем примењивао принцип имPLICITНИХ надлежности.⁵⁵¹ Нама се чини да у оваквом деловању треба посматрати развојни карактер једне међународне организације и динамичке процесе у њеном институционалном систему. Због тога нам се чини вредним указивање на појашњење које даје Brownlie. Овај аутор појашњава да се имPLICITНЕ надлежности заснивају на принципу институционалне ефикасности те судско тумачење које се креће *intra vires* може оправдано да доведе и до проширења надлежности међународне организације у питању. Наиме, овакав став се правда схватањем да је у вези са тумачењем оснивачких аката неке међународне организације, прихватљиво телеолошко и системско тумачење које омогућава флексибилност у деловању организације али уз поштовање неопходности оваквог поступања.⁵⁵² Идентификовање имPLICITНИХ овлашћења, која несумњиво доприносе и еластичнијем поимању међународноправног субјективитета, остварује се кроз деловање међународних организација, односно путем праксе

⁵⁵⁰ Francis Snyder, 'The unfinished constitution of the European Union: principles, processes and culture,' *Op. cit.*, pp. 65-66.

⁵⁵¹ Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *Op. cit.*, p. 139.

⁵⁵² Brownlie овде указује на издвојено мишљење судије Hackworth у предмету *Reparation case* у којем је констатовано да „Овлашћења која нису изричито додељена не могу се слободно имплицитирати, ИмPLICITНА овлашћења проистичу из додељених изричитих овлашћења и ограничавају се на она која су неопходна за обављање изричито додељених овлашћења.“ Види шире: Ian Brownlie, *Op. cit.*, pp. 688-689.

њихових институција и конкретних легислативних и других правних активности.⁵⁵³ Имплицитне надлежности су биле кључне за развијање појединих елемената међународноправног субјективитета Европске уније. У наредним редовима ћемо испитати порекло имплицитних надлежности, њихов обим и развој у пракси Европске уније.

А) Порекло имплицитних надлежности

Имплицитне надлежности су настале као доктрина у пракси националних и међународних судова. Доктрина имплицитних овлашћења своје утемељење налази у уставној пракси Врховног суда Сједињених америчких држава. Ова доктрина је конституционализована у предмету *McCulloch v. Maryland* из 1819. године чији је исход тумачење поделе надлежности у корист федералних институција.⁵⁵⁴ Сматра се да је у међународном праву доктрина имплицитних овлашћења уведена у саветодавном мишљењу *Interpretation of the Greco – Turkish Agreement* у којем је Стални суд међународне правде утврдио да мешовита комисија којој је изричито додељено овлашћење да решава спорове има и овлашћење које није изричито додељено да покрене арбитражни поступак за решавање спорова.⁵⁵⁵ Rosenne је мишљења да је и Међународни суд правде прихватио доктрину имплицитних овлашћења у неколико случајева када је констатовао да међународне организације имају овлашћења која су им потребна за обављање поверених задатака, иако им нису имплицитно поверена. Имплицитна овлашћења су предмет тумачења оснивачких уговора и других аката организације, али и њихове праксе. Понекад овакво тумачење може да представља и одређени вид измене оснивачког акта.⁵⁵⁶ Овакву јуриспруденцију Међународног суда правде илустрије, на првом месту, *Reparation case* у коме је констатовано:

„према међународном праву, мора се сматрати да Организација поседује она овлашћења која су, ако не изричито наведена у Повељу, услед потребе, додељена Организацији као суштинска за вршење њених функција.“⁵⁵⁷

⁵⁵³ Malcolm N. Shaw, *Op. cit.*, p. 244.

⁵⁵⁴ Luigi Corrias, *Op. cit.*, pp. 6 - 7.

⁵⁵⁵ Permanent Court of International Justice, *Interpretation of the Greco – Turkish Agreement of December 1st, 1926*, Series B, No. 16, Jan Klabbers, ‘The Life and Times of the Law of International Organizations,’ in: *Nordic Journal of International Law*, No. 70, 2001, p. 295.

⁵⁵⁶ Shabtai Rosenne, *Op. cit.*, p. 254.

⁵⁵⁷ *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, Advisory Opinion, *ICJ Reports*, 1949, pp. 178 – 179.

Diez de Velasco истиче да је пракса овог суда била на становишту да захтеви међународних односа утичу на то да се међународним организацијама признају имплицитне надлежности, које имају супсидијарни карактер, да би се остваривали њихови циљеви утврђени у оснивачком уговору.⁵⁵⁸ Осим ове међународне судске инстанце, и Европски суд за људска права је у случају *Lawless* користио доктрину имплицитних овлашћења као основ за тумачење својих надлежности.⁵⁵⁹ Ни европски интеграциони процес није био изузетак у односу на горе наведене примере те је као једна од темељних доктрина у институционалној пракси Европске уније, кориштена доктрина имплицитних овлашћења. Њена примена је била олакшана самом природом имплицитних овлашћења која, у суштини, представљају неписана овлашћења, али чије се кориштење оправдава потребом остваривања утврђених циљева међународне организације у питању.⁵⁶⁰

Б) Обим имплицитних надлежности

Теорија је идентификовала два облика имплицитних надлежности – ужи и шири. Ужи појам имплицитних овлашћења подразумева да постојање одређеног експлицитно додељеног овлашћења имплицира такође и постојање неких других овлашћења која су разумно потребна за примену експлицитно додељеног овлашћења. Шира концепција имплицитних овлашћења као полазну категорију одређује постојање додељених циљева и функција који имплицирају постојање оних овлашћења која су разумно потребна за њихово остваривање у пракси.⁵⁶¹ Дакле, као основ имплицитних овлашћења служе експлицитно додељена овлашћења (ужа концепција) и додељени циљеви и функције (шира концепција).

Да би се признало одређено имплицитно овлашћење, потребно је установити да ли постоји разумна потреба за постојањем овог имплицитног овлашћења да би се остварило неко експлицитно додељено овлашћење. У том контексту се поставља питање шта би се могло подразумевати под разумном потребом. У литератури се налазе објашњења по којима ово представља флуидан и нејасно дефинисан појам који оставља довољно слободе доносиоцима правних аката да утврде повезаност између правног акта који базирају на неком

⁵⁵⁸ Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, p. 110.

⁵⁵⁹ Шире види: Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 670.

⁵⁶⁰ Guy Isaac, Marc Blanquet, *Op. cit.*, pp. 53 – 54.

⁵⁶¹ Luigi Corrias, *Op. cit.*, p. Xii; TC Hartley, *Op. cit.*, p. 111; Rass Holdgaard, *Op. cit.*, p. 368; Jose E. Alvarez, *Op. cit.*, p. 122.

имплицитном овлашћењу, с једне стране, и експлицитно додељеног овлашћења чији се пуни ефекти омогућавају путем вршења имплицитног овлашћења, с друге стране.⁵⁶²

Као правни основ имплицитних надлежности наводи се постојање фиктивне сагласности држава чланица. Овај основ може бити проблематичан јер веома једноставно може довести до узурпације надлежности међународне организације. Ипак, међународна пракса по питању узурпације овлашћења није у довољној мери развијена. Право међународних организација ни као теоретска дисциплина није јасно установила доктрину *ultra vires* аката која би била јасан браник прекорачењу како експлицитних, а пре свега имплицитних овлашћења.⁵⁶³ У појашњењу овог основа, Klabbers на интересантан начин повлачи паралелу између имплицитних надлежности и принципа додељених надлежности који је темељни принцип организационог и институционалног уређења међународних организација. Наиме, ако се правилно примењују, имплицитне надлежности своје утемељење налазе у намери потписника оснивачког уговора јер се везују за остваривање експлицитних овлашћења. На сличан начин, принцип додељених надлежности такође следи логику да се морају провести, односно остварити, функције које су додељене некој организацији. Дакле, као тачка везивања између ове две доктрине може се узети остваривање сврхе, односно функција, међународне организације, на начин да како експлицитна, тако и имплицитна овлашћења теже том истом циљу. Због тога овај писац и констатује да ове две доктрине постају *practically indistinguishible*. Потврду за овакво поимање налази и у пракси Сталног суда међународне правде у предметима *Competence of the ILO* и *European Commission of the Danube* у којим предметима је закључено да су

⁵⁶² Gerard Conway, 'Conflicts of Competence Norms in EU Law and the Legal Reasoning of the ECJ,' in: *German Law Journal*, Vol. 11, No. 9, 2010, pp. 977 – 978.

⁵⁶³ Jan Klabbers, 'The changing image of international organizations,' *Op. cit.*, p. 234-235. Паралелно уз питање обима имплицитних овлашћења ваља указати и на потребу да се спречи евентуално екстензивно тумачење нужности активирања имплицитних овлашћења. Неки међународни уговори уводе изричита ограничења таквог тумачења и примене изричитих овлашћења која би омогућила да се свако деловање које не би било у супротности са циљевима оснивачког уговора може подвести под окриље неког имплицитног овлашћења. Као примери се у литератури наводе чланови XII и XIX оригиналног ГАТТ-а. Додатно овоме, развијање имплицитних овлашћења је могуће превенирати и благовременим улагањем приговора, било од стране држава чланица, било од стране неке од институција међународне организације у питању. На овај начин би се, како се то у литератури сугерише, спречило установљавање и деловање прецедента који би поставио оквире и за будуће активности. Види шире: Jose E. Alvarez, *Op. cit.*, pp. 122-123.

међународне организације слободне да делују у мери у којој не постоје органичења њихових овлашћења.⁵⁶⁴

В) Имплицитне надлежности у пракси Европске уније

У контексту нашег истраживања занимљиво је размотрити која је концепција прихваћена у пракси Европске уније. Најбоља индиција за то је пракса Суда правде у којој је и развијена доктрина имPLICITНИХ овлашћења. Из јуриспруденције ове високе судске инстанце се види да је она усвојила ужу концепцију и да имPLICITНА овлашћења признаје једино уколико постоји одговарајуће експлицитно овлашћење. У наредним редовима ћемо прво, показати утемељење доктрине имPLICITНИХ надлежности у правном систему Европске уније и друго, указаћемо на њен даљи развој у судској пракси.

В.1. Настанак доктрине имPLICITНИХ надлежности

ИмPLICITНЕ надлежности су постале концепт права европских интеграција већ у првим годинама деловања Европске заједнице угља и челика. Суд правде Европске заједнице угља и челика, чију праксу наставља данашњи Суд правде Европске уније, ову доктрину први пут уводи у европски правни систем у предмету *La Fédération Charbonnière* из 1956. У том предмету је констатовано да је без екстензивног тумачења, а у складу са принципима прихваћеним у међународном и унутрашњем праву, могуће закључити да „правила успостављена међународним уговором или законом имPLICITИРАЈУ и правила без којих тај уговор или закон не би имао значење или не би могао бити разумно и корисно примењен.“⁵⁶⁵ Даљу афирмацију доктрина имPLICITНИХ овлашћења добија у случају из 1959. године у коме је Суд правде констатовао: „доктрина и судска пракса су сагласне да признају да правила која су утврђена неким међународним уговором имPLICITИРАЈУ нормe без којих ова правила не могу бити корисно и разумно примењена.“⁵⁶⁶

Из овог става произилази да и институције тадашње Европске заједнице угља и челика имају овлашћења која нису *explicite* предвиђена у оснивачком

⁵⁶⁴ Jan Klabbbers, 'The changing image of international organizations,' *Op. cit.*, p. 231; *Competence of the ILO to regulate, incidentally, the Personal Work of the Employer*, PCIJ, 1926, Series B, No 13; *European Commission of the Danube*, Series B, No. 14.

⁵⁶⁵ Case 8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique contre La Haute Autorité de la CECA* [1954 – 1956] ECR, p. 305.

⁵⁶⁶ Case 20/59, *République italienne contre La Haute Autorité de la CECA* [1960] ECR, p. 688.

уговору, али која су неопходна за нормално вршење оних надлежности које су изричито додељене овим уговором. Овакво тумачење Суда је ослонац пронашло у принципу *effet utile* који је већ био установљен у међународном праву и у уставном праву неких држава, а према коме тумачење уговорне одредбе треба да буде такво да овој одредби омогући пуно дејство.⁵⁶⁷

Ипак, у утемељењу доктрине имплицитних овлашћења Европске уније, пре свега у домену спољних односа, што је најзначајније за предмет нашег истраживања, кључну улогу је одиграо случај *ERTA*. У овом случају се поставило питање да ли надлежност за преговарање и закључивање међународног споразума у домену транспорта припада тадашњој Заједници или државама чланицама. Тако је Европска комисија оспоравала пред Судом резолуцију коју је усвојио Савет министара, као тело које чине представници држава чланица, да ће државе чланице закључити Европски споразум о друмском транспорту. Комисија је оспоравала овакву одлуку истичући да је надлежност за закључивање овог споразума прешла на тадашњу Европску економску заједницу након усвајања Уредбе број 543/69 којом је извршена хармонизација одређених прописа у области транспорта. Кључни аргумент Комисије је био да је Заједница на основу ове унутрашње мере стекла овлашћење да у домену политике која је њом уређена делује и на међународном плану. Језичким тумачењем тадашњих релевантних одредаба оснивачког уговора које се односе на транспортну политику, јасно се могло уочити да Заједници није поверена надлежност да склапа међународне уговоре о овим питањима из чега би следило да такво овлашћење припада државама чланицама. Међутим, Суд је користећи системско тумачење оснивачког уговора утврдио да:

„Увек када Заједница, са циљем провођења заједничке политике предвиђене Уговором, усвоји одредбе о заједничким правилима, без обзира на њихову форму, државе чланице више немају право, било да делују појединачно или колективно, да закључују уговоре са трећим државама које се тичу тих правила.“⁵⁶⁸

⁵⁶⁷ Luigi Corrias, *Op. cit.*, p. 8; Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne, Op. cit.*, p. 139; Jose E. Alvarez, *Op. cit.*, p. 121. Такође, учешће Суда правде у процесима дефинисања институционалног система Европске уније показује да он представља притајеног политичког чиниоца. Види шире: Damian Chalmers, *Op. cit.*, p. 527.

⁵⁶⁸ Case 22/70, *Commission v. Council (ERTA)* [1971] ECR 273, pt. 17. Klabbers одлучно одбацује схватање да се оваква став Суда може правдати имплицитним овлашћењима. По њему је образложење које даје Суд мањкаво и непотпуно и да је потребно подробније размотрити питање односа између међународне организације и држава чланица у целини, па и у погледу поделе

Даље Суд закључује да је након усвајања оваквих мера једино Заједница овлашћена да успоставља уговорне односе са другим субјективитетима у мери у којој исти утичу на примену целокупног комунитарног правног система чиме је Заједници призната искључива надлежност за спољно деловање у предметној области.⁵⁶⁹ Према томе, постојање неког изричитог унутрашњег овлашћења имплицира постојање овлашћења за предузимање радњи и закључивање уговора на спољном (међународном) плану.⁵⁷⁰ Ова имплицитна овлашћења лишавају државе чланице могућности да самостално поступају. Речима Суда изречено, ово значи да:

„Овлашћења Заједнице искључују могућност конкурентских овлашћења држава чланица, пошто би било који корак предузет изван институција Заједнице био некомпатибилан са јединством заједничког тржишта и једнообразном применом права Заједнице.“⁵⁷¹

Суд правде је у овом предмету утврдио паралелизам између унутрашњих и спољних надлежности, што значи да уколико је потребно да се проведе одређени акт настао на основу унутрашње надлежности, Унија може да делује и на међународном плану иако за то није изричито овлашћена. Јасqué правилно упозорава да овај паралелизам не сме бити схваћен као додељивање Унији неких нових надлежности, већ искључиво као омогућавање да она развија спољни аспект надлежности да би остварила своје већ изричито додељене унутрашње надлежности.⁵⁷²

овлашћења. Види шире: Jan Klabbers, 'The changing image of international organizations,' *Op. cit.*, p. 243.

⁵⁶⁹ Тејја Тиликајнен, *Op. cit.*, p. 224. Треба указати на опажање које износи Holdgaard према коме искључива природа надлежности утврђена у предмету *ERTA* има превасходно за циљ да омогући очување једнообразне примене права Уније и делотворност његових норми, него што јој је сврха да омогући даљи развој неке заједничке политике. На овај начин, преемптивним деловањем Уније спречује се аутономно деловање држава чланица што директно представља заштиту једнообразне примене *acquis*-а. Види шире: Rass Holdgaard, *Op. cit.*, p. 370.

⁵⁷⁰ Gerard Conway, *Op. cit.*, p. 972. Conway који такође истиче да је Суд правде првенствено применио системско тумачење оснивачког уговора, сматра да је остављен одређен простор и аргументацији базирано на језичком тумачењу. Наиме, као такав „текстуални“ аргумент наводи се оснивачким уговором предвиђен правни субјективитет тадашње Европске економске заједнице. Ипак, аутор цени да и ово није довољно да се закључи да нужно постоји право закључивања међународног уговора на следећи начин: „ипак, то не доводи до закључка о постојању права закључивања уговора; Заједница може имати правни субјективитет као ентитет који може бити тужен или може тужити, на пример, што нужно не подржава закључак о преемпцији или искључивој надлежности.“ Gerard Conway, *Op. cit.*, p. 997.

⁵⁷¹ Case 22/70, *Commission v. Council (ERTA)* [1971] ECR 273, pt. 30 – 31.

⁵⁷² Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *Op. cit.*, p. 140.

Према овој, предуслов успостављања имплицитне спољне надлежности је постојање оснивачким уговором изричито додељене унутрашње надлежност. У овом маниру је судија Hackworth у издвојеном мишљењу у предмету *Reparation* истакао да: „овлашћења која нису изричита не могу бити слободно имплицирана. Имплицитна овлашћења проистичу из додељивања изричитих овлашћења и ограничена су на она која су нужна за вршење изричито додељених овлашћења.“⁵⁷³ Имплицитна овлашћења су потребна да би се избегле неједнакости и противуречности између унутрашњих прописа Европских заједница, са једне стране, и међународних уговора који третирају исту материју на међународном нивоу, са друге стране. Ово је једино могуће постићи уколико би Заједница, која има надлежност да доноси унутрашње прописе, могла да закључује на основу имплицитних овлашћења и међународне уговоре о питањима које су у њеној унутрашњој надлежности.⁵⁷⁴

Посебно питање на које указује Koutrakos у вези са овом одлуком суда правде јесте да суд повлачи дистинкцију између два појма: уговорне способности Европске уније и њених овлашћења да закључује међународне уговоре. Уговорна способност је одраз њеног субјективитета у међународном праву и као таква значи да је ЕУ овлашћена да закључује међународне уговоре, односно да радњама својих надлежних институција стиче права и преузима обавезе међународноправне природе. За разлику од овог појма, питање овлашћења је везано за конкретне областима у којима ЕУ може да делује на правно ваљан начин, било да усваја унутрашње мере, било да закључује међународне уговоре. Постојање конкретног овлашћења значи да ЕУ може да користи свој међународноправни субјективитет, односно уговорну способност, те да закључује међународне уговоре који *ratione materiae* обухватају питања из надлежности Уније. Без постојања конкретног овлашћења за деловање у некој области, уговорна способност није довољна да би ЕУ могла да преузима обавезе и стиче права у међународном правном поретку, односно да закључује међународне уговоре. На овај начин је постојање уговорне способности сведено у оквире одређене принципом додељених надлежности, као основним принципом

⁵⁷³ Ian Brownlie, *Op. cit.*, p. 689.

⁵⁷⁴ Norbert Reich, *Op. cit.*, pp. 43-45.

институционалног система Европске заједнице.⁵⁷⁵ Другим речима, оваквим резонувањем Суд правде је провео у дело принцип функционалности као главну одредницу међународноправног субјективитета међународних организација, али у ширем оквиру детерминисаном принципом додељених надлежности.

В.2. Развој доктрине имплицитних надлежности

Пошто је доктрина имплицитних надлежности установљена у претходно наведеним одлукама Суда правде и постала једна од кључних за одређивање постојања овлашћења Европске уније да делује на међународном плану, у каснијој пракси она није оспоравана нити довођена у питање. Ипак, дошло је до одређених варијација у одређивању постојања надлежности ЕУ у појединим конкретним случајевима, те је могуће уочити примере у којима је проширен обим примене ове доктрине, као и оне ситуације у којима је афирмисан положај и овлашћења држава чланица, а у мањој мери призната способност Европске уније да делује у сфери међународног јавног права.

У мишљењу 1/76 Суд правде је додатно афирмисао спољна овлашћења тадашње Заједнице у оним областима у којима ова има унутрашњу надлежност чак и у ситуацији када ова унутрашња надлежност није кориштена чиме је отворена могућност за кориштење тзв. потпуног паралелизма унутрашњих и спољних надлежности.⁵⁷⁶ Суд је констатовао да иако није усвојен унутрашњи акт:

„овлашћење да се обавезе Заједница према трећим државама ипак имплицитно проистиче из одредаба конститутивног уговора који ствара унутрашњу надлежност у оној мери у којој је потребно учешће Заједнице у међународном уговору, као у овом случају, ради остваривања једног од циљева Заједнице.“⁵⁷⁷

За разлику од овог случаја у којем учињен искорак *in favorem* надлежности тадашње Европске заједнице, Суд правде је у неколико наредних предмета учинио одређене уступке у корист држава чланица ублажавајући доктрину имплицитних овлашћења и показујући своју прагматичну страну и развијени политички 'слух' у своме институционалном понашању.⁵⁷⁸ Као илустрацију наводе

⁵⁷⁵ Panos Koutrakos, *EU International Relations Law*, *Op. cit.*, pp. 79-80.

⁵⁷⁶ Luigi Corrias, *Op. cit.*, p. 9; Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, p. 110.

⁵⁷⁷ Opinion 1/76, *Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels* [1977] ECR 0741, pt. 4.

⁵⁷⁸ О томе види шире код: Denys Simon, *Op. cit.*, pp. 147-149; Joseph Weiler, 'The Community System: the Dual Character of Supranationalism,' *Op. cit.*, pp. 277-279; Paul Craig & Gráinne de Búrca, *Op. cit.*, pp. 129-130.

случајеве *Kramer*⁵⁷⁹ и *International Rubber Agreement*⁵⁸⁰ где је у првом предмету остављена могућност да у оним питањима о којима Заједница није закључила уговоре, државе чланице слободно делују, док се у другом предмету признаје тзв. конкурентска надлежност у погледу оних међународних уговора чије ће финансирање сносити државе чланице.

Овај приступ који иде у корист овлашћењима држава чланица, Суд правде наставља и у мишљењу 1/94 које се односило на Светску трговинску организацију. Суд је нагласио да је мишљење 1/76 било посебан случај, на који начин негира његов значај за даљу праксу, и да се радило о циљу који се није могао остварити без закључивања посебног међународног уговора чиме му је, практично, доделио *ad hoc* значај. У овом новом предмету, Суд је установио да „унутрашње овлашћење за хармонизацију које није било употребљено у конкретној области не може доделити искључиву спољну надлежност Заједници у тој области.“⁵⁸¹ У овом контексту се посебно занимљивим чини саветодавно мишљење Суда правде ЕУ у вези са приступањем Европских заједница Европској конвенцији за заштиту људских права и слободе у којем мишљењу је поновљено:

„Заједница по правилу делује на основу специфичних надлежности које не морају нужно да изричито проистичу из специфичних одредаба уговора, већ такође могу да се изведу на имплицитан начин из ових одредаба.“⁵⁸²

Дакле у мишљењима 1/94 и 2/94 Суд правде је заузео рестриктивији приступ теорији паралелизма у односу на став усвојен у мишљењу 1/76. Суд проналази да постојање унутрашње надлежности не мора увек да доводи до утврђивања надлежности тадашње Европске заједнице да делује на међународном плану. Да ли ће унутрашња надлежност представљати основ за паралелно екстерно деловање у предметној области зависи од циља због којег је предметна надлежност додељена Заједници. Одлучујућег карактера је природа једне надлежности, односно да ли она има интракомунитарни или екстерни циљ.⁵⁸³

⁵⁷⁹ Joined Cases 3, 4, 6/76 *Kramer and Others* [1976] ECR 1279, У овом случају је утврђена двострука обавеза држава чланица: с једне стране, забрањено је угрожавање будућег деловања Заједнице и, с друге стране, подстиче се директно вршење комунитарних надлежности.

⁵⁸⁰ Opinion 1/78, *International Rubber Agreement* [1979] ECR 2871.

⁵⁸¹ Opinion 1/94 [1994] ECR I-5267, pt. 88.

⁵⁸² Opinion 2/94 [1994] ECR I-1759, pt. 25.

⁵⁸³ Laurent Sermet, 'Actualité de l'adhésion de la Communauté européenne aux organisations internationales et aux traités,' in: *Annuaire français de droit international*, Vol. XLIII, 1997, p. 681.

Додатно овоме треба навести и мишљење 1/2003 које се односило на предлог Конвенције из Лугана. У свом одговору Суд правде је дефинисао критериј који је потребно да буде задовољен да би се нека имплицитна надлежност сматрала и искључивом надлежношћу институција Европске уније. Наиме, одређено је да је смисао и сврха искључиве надлежности:

„... очување ефективности права Заједнице и несметано функционисање система успостављених његовим правилима, независно од било каквих ограничења из одредаба Уговора који служе институцијама као основ за усвајање таквих правила. Ако међународни споразум садржи одредбе које претпостављају хармонизацију законских и подзаконских мера држава чланица у области у којој Уговор искључује такву хармонизацију, Заједница нема потребну надлежност да закључи споразум. Те границе спољне надлежности Заједнице тичу се самог постојања те надлежности а не да ли је или не она искључива.“⁵⁸⁴

Према томе, Суд правде је у неколико деценија успоставио јасне оквире унутар којих се институције Европске уније могу позивати на доктрину имплицитних надлежности са циљем деловања на међународном правном плану. Анализом праксе Суда правде Европске уније о имплицитним надлежностима за деловање на међународном плану, односно за закључивање међународних уговора, могуће је уочити тенденцију проширења примене ове доктрине. Наиме, јуриспруденција је дефинисала основе за настанак имплицитних надлежности. У ранијој фази развоја ове доктрине, да би постојала имплицитна спољна надлежност било је потребно да постоји изричито утврђена унутрашња надлежност и да је ова кориштена за усвајање унутрашњих правних аката Уније. У каснијој фази развоја јуриспруденција о предметној доктрини Суд је заузео флексибилнији приступ те се захтева постојање одредбе оснивачког уговора којим се утврђује унутрашња надлежност и посебног циља дефинисаног оснивачким уговором који треба остварити вршењем имплицитне спољне надлежности, где се не захтева претходно усвајање унутрашњег правног акта Уније ојим је кориштена предметна унутрашња надлежност. Овај други основ се заснива на потреби да се омогући *effet utile* оних одредаба конститутивног уговора које дефинишу циљеве

⁵⁸⁴ Opinion 1/03, *Competence of the Community to conclude the new Lugano Convention on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters* [2006] ECR I-1145, pt. 131 - 132. У захтеву за мишљење, Савет ЕУ је поставио питање да ли тадашња Европска заједница поседује искључиву или подељену надлежност за закључивање нове Конвенције из Лугана о признавању и извршавању пресуда у грађанским и трговинским стварима. Види шире: Luigi Corrias, *Op. cit.*, pp. 10-11.

које је потребно остварити конкретним деловањем у сфери међунаордног права. Наиме, тумачење по којем имплицитне надлежности постоје једино у оним областима у којима је доносен унутрашњи акт Уније постепено је проширено и учињено флексибилнијим. Каснија пракса је заузела став да се ова овлашћења могу констатовати и у областима у којима Унија још није усвајала прописе из своје надлежности те да су ова овлашћења за деловање на међународном плану имплицирани одредбама оснивачких уговора и потребом да се остваре циљеви интеграционог процеса. Дакле, у оним ситуацијама у којима није усвојен унутрашњи правни акт, да би се констатовало постојање имплицитне спољне надлежности, потребно је да се стекну две правно релевантне чињенице: утврђена експлицитна унутрашња надлежност и циљ дефинисан конститутивним уговором који је потребно остварити на међународном плану. У оваквој ситуацији се мора утврдити постојање тзв. *неукиване повезаности (inextricable link)* између вршења предметне спољне надлежности Уније и остваривања једног од циљева Уније. За разлику од ове ситуације, уколико постоји усвојен унутрашњи акт Уније о одређеном питању, он је довољан да послужи као основ за имплицитну спољну надлежност, те у таквој ситуацији није потребно позивање на постојање посебног циља.⁵⁸⁵

У вези са питањем имплицитних овлашћења треба обратити пажњу на „разликовање између питања постојања и природе надлежност. Прво указује да ли, у складу са принципом додељених надлежности, Заједница има овлашћење, односно надлежност, да закључује међународни уговор, друго би одређивало да ли је та надлежност искључива или само подељена са паралелним надлежностима које уживају и државе чланице.“⁵⁸⁶ Након што се утврди да постоји имплицитна спољна надлежност, потребно је испитати да ли је ова надлежност искључива

⁵⁸⁵ Marise Cremona, 'Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process,' *Op. cit.*, pp. 51-52; Rass Holdgaard, *Op. cit.*, pp. 383-385. Оправдање за овај став Holdgaard налази у одлуци Суда правде Европске уније у предмету *Commission v. Denmark*: "Имплицитне спољне надлежности постоје не само када је већ била кориптена унутрашња надлежност са циљем усвајања мера за провођење заједничких политика, него такође ако су унутрашње мере Заједнице усвојене само приликом закључивања и извршавања међународног уговора. Због тога, надлежност да се обавезе Заједница у односу према државама нечланицама може проистећи имплицитно из уговорних одредаба које успостављају унутрашњу надлежност, под условом да је учешће Заједнице у међународном уговору неопходно за оставривање једног од циљева Заједнице." *Case C-467/98, Commission v. Denmark [2002] ECR I-9519, pt. 56*. Види шире: Rass Holdgaard, *Op. cit.*, p. 371.

⁵⁸⁶ Panos Koutrakos, *EU International Relations Law, Op. cit.*, p. 80.

надлежност Уније. Искључиви карактер надлежности се цени према утицају на ефективност правног система Европске уније, као и према евентуалним будућим мерама које предвиђа предметни међународни уговор. Након тога се треба сагледати однос одредаба предметног међународног уговора са одредбама оснивачког уговора који питање уређује на унутрашњем плану те упоредити врсту и обим овлашћења које има Унија на унутрашњем плану у предметној области и обавезе које у том сегменту имају државе чланице. Уколико њена овлашћења на унутрашњем плану нису искључива, то не може бити ни имплицитно спољно овлашћење. Евидентно је да координационе надлежности неће имати карактер искључивих, као ни оне које подразумевају усвајање директива које остављају шири простор државама чланицама за хармонизовање својих прописа са прописима Уније.⁵⁸⁷ Јасqué сматра да уколико нема потпуне хармонизације на нивоу Уније, онда државе чланице остају надлежне за самостално деловање на међународном плану у погледу питања која нису предмет правне хармонизације.⁵⁸⁸

В.3. Утицај доктрине имплицитних надлежности на међународноправни субјективитет Европске уније

Након што смо појаснили услове за постојање имплицитних надлежности Европске уније који су развијени у јуриспруденцији Суда правде, указаћемо и на њихов стварни утицај на међународноправни субјективитет Европске уније.

Сагледавајући њено место у развоју спољне стране европског интеграционог процеса, Simon у доктрини имплицитних надлежности препознаје инструмент који је комплементаран са начелом лојалности држава чланица и њиховм обавезом да подрже остваривање циљева интеграционог процеса.⁵⁸⁹

⁵⁸⁷ Види шире: Rass Holdgaard, *Op. cit.*, pp. 383-385. Opinion 1/03, *Competence of the Community to conclude the new Lugano Convention on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters* [2006] ECR I-1145, pt. 131 - 132. Слично разматрање види код: Anamaria Veronica Fuduli, *Op. cit.*, pp. 726-727.

⁵⁸⁸ Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *Op. cit.*, pp. 146 – 148.

⁵⁸⁹ Denys Simon, *Op. cit.*, p. 149. У погледу утицаја које чланство у Европској унији има на уговорну способност држава чланица, треба нагласити да у ситуацији ако би између држава чланица био закључен неки међународни уговор који би отежавао или спречавао исправну примену права Европске уније или правилно функционисање институција Европске уније, такво деловање држава чланица би представљало повреду обавезе лојалности из члана 4, став 3. УЕУ. Види шире: Bruno de Witte, 'International Law as a Tool for the European Union,' *Op. cit.*, p. 275.

Смисао овог начела је да се Унији обезбеде имплицитна овлашћења у корист интеграционог процеса под условом да омогућавају извршавање легитимних циљева које она остварује.⁵⁹⁰ При остваривању ових циљева, мора се имати на уму да функционисање имплицитних овлашћења мора бити флексибилно уз уважавање свих специфичности европског интеграционог процеса, интереса држава чланица и, у одређеној мери, и интереса трећих држава. Кориштењем имплицитних овлашћења може директно утицати на развој односа између Европске уније и држава чланица, а по питању овлашћења, по правилу иде у корист институција Уније и сужавања простора за самостално деловање држава чланица на међународном нивоу и са тим повезаног манифестовања њиховог међународноправног субјективитета. Због тога је могуће да неумерено посезање за имплицитним овлашћењима од стране институција Уније изазове контрапродуктивне ефекте по развој екстерне димензије интеграционог процеса и ојача тенденцију одбране суверених интереса појединих држава чланица у међународноправној сфери. Стога је, у суштини, ова повратна спрега само механизам који потврђује да је за основано кориштење имплицитних овлашћења неизоставно правилно провођење теста неопходне повезаности контретног циља Европске уније и имплицитног овлашћења чијим кориштењем би се овај циљ остварио.⁵⁹¹

Док са једне стране имплицитне надлежности проширују области у којима се може остваривати међународноправни субјективитет Европске уније, са друге стране правни ефекти доктрине имплицитних надлежности се огледају у преемпцији деловања држава чланица. То значи да државе чланице губе право да делују у овим областима обухваћеним имплицитним надлежностима. За разлику од овог ригидног поимања, Weiler заступа суптилније поимање преемпције у овом контексту и заступа флексибилнији приступ овој материји. Он то појашњава

Надаље, треба истаћи да Клаузула лојалности подразумева двоструку обавезу држава чланица. Са једне стране, државе чланице су дужне да предузимају све мере, опште и посебне, како би оствариле обавезе које имају на основу одредаба права Европске уније. Дакле, овде се ради о обавези чињења. С друге стране, државе чланице су дужне да се суздрже од оних активности које би угрозиле, онемогућиле или биле супротне мерама које предузимају институције Европске уније на основу права Европске уније. Овде је реч о обавези нечињења. Види шире: Rébecca-Emmanuela Papadopoulou, 'Souveraineté et surveillance dans le cadre de la Communauté européenne ou comment concilier deux exigences contradictoires,' in: *Annuaire français de droit international*, Vol. 51, 2005, p. 711.

⁵⁹⁰ Joseph H.N. Weiler, 'The Transformation of Europe,' *Op. cit.*, p. 2416.

⁵⁹¹ Rasmussen Holdgaard, *Op. cit.*, pp. 390-391.

чињеницом да је Суд правде Европске уније у недостатку јасне уговорне клаузуле о подели надлежности био оптерећен потребом да се јасно разграниче области у којима институције Европске уније могу да делују, у складу са својим надлежностима, али и да се, истовремено, омогући државама чланицама да својим одлукама попуне празнине које би настале услед недоношења одговарајуће одлуке или политичке мере од стране институција Уније, при чему се не сме нарушити конзистентност правног система Уније.⁵⁹² Правни смисао имплицитних надлежности у институционалном систему ЕУ најбоље је сумирао Corrias следећим речима:

„Доктрина имплицитних надлежности је специфично тумачење Уговора, посебно оних чланова који уређују поделу надлежности између Европске уније и њених држава чланица. Она даје Унији одређену флексибилност пошто изводи неписана овлашћења из изричито поверених овлашћења. Надаље, разматрања Суда су често слична у различитим случајевима: он повезује унутрашње и спољне надлежности и реферира на циљеве Уговора и принципе лојалне сарадње и ефективности.“⁵⁹³

Полазећи од горњих разматрања, можемо констатовати да доктрина имплицитних надлежности, као битан *уставни* инструмент у функционисању неке међународне организације, одражава поимање међународне организације као самосталног ентитета који има своју посебну и различиту вољу у односу на државе чланице. На овај начин се надомешта евентуални организиравајући ефекат принципа додељених надлежности који се овом доктрином чини флексибилнијим и сврсисходнијим за остваривање мисије која је поверена међународној организацији. Поред експлицитних надлежности међународне организације, сасвим је легализовано и позивање на имплицитне надлежности одређене циљевима међународне организације у питању.⁵⁹⁴

Са садашње тачке гледишта, сасвим је јасно да је Суд правде оптирањем за схватање по којој се надлежности Уније за спољно деловање на ограничавају једино на питања која су јој изричито додељена у надлежност, омогућио шири обим надлежности. У супротном, Унија, односно некадашња Европска заједница, би имала значајно редукованији међународноправни субјективитет.⁵⁹⁵

⁵⁹² Joseph Weiler, 'The Community System: the Dual Character of Supranationalism,' *Op. cit.*, p. 277.

⁵⁹³ Luigi Corrias, *Op. cit.*, p. 11.

⁵⁹⁴ Jan Klabbers, 'The changing image of international organizations,' *Op. cit.*, p. 232. Sara Dillon, *Op. cit.*, p. 331.

⁵⁹⁵ Sara Dillon, *Op. cit.*, p. 329.

В.4. Прихватање доктрине имплицитних надлежности у Лисабонском уговору

Дакле, доктрина имплицитних овлашћења је производ делатности Суда правде Европске уније и уврштава се у ред доктрина насталих на основу тумачења слова, духа, али и целокупног система оснивачког уговора који настаје на темељима интеграционог процеса. Као таква, одредила је развој и домете правног система Европске уније, и њеног позиционирања како у односу према државама чланицама, тако и на међународном плану, као посебног правног субјекта у међународном правном поретку. Као аргументи у корист преемпције, односно имплицитних овлашћења Европске уније, што се види из горњих разматрања, кориштени су принцип лојалне сарадње, обавеза једнообразне примене права Европске уније и потреба да се обезбеди његова ефективност. Пуну афирмацију доктрина имплицитних овлашћења добија њеним уврштавањем у уговорне одредбе на основу Лисабонског уговора. Тако члан 3, став 2. УФЕУ предвиђа:

„Унија ће имати искључиву надлежност за закључивање међународног уговора када је његово закључивање предвиђено у легислативном акту Уније или је неопходно да омогући Унији да врши своју унутрашњу надлежност или све док његово закључивање може утицати на заједничка правила или да измени њихов обим.“

Последица ове одредбе јесте да је конституционализована јуриспруденција Суда правде те да ће одредба конститутивног уговора убудуће служити као основ за утврђивање постојања имплицитне надлежности Уније. Као таква, ова доктрина треба да послужи као једно од начела за утврђивање која питања из домена спољног деловања Уније, улазе у надлежност инситуција Уније. Међутим, иако је увођење ове одредбе у оснивачки уговор значајан корак у правцу кристализације поделе надлежности између Уније и њених држава чланица, мишљења смо да ова одредба, ипак, није довољно јасна да би се једноставно примењивала у међународној пракси Уније. Из ове одредбе се види да она проширује уговорну способност Уније, одређујући је као искључиву, што има значајне реперкусије за међународни субјективитет држава чланица. Као параметри који треба да укажу да у некој конкретној ствари Унија има искључиву уговорну способност идентификовани су легислативни акт Уније, односно неки њен унутрашњи

пропис, затим критериј нужности реализације унутрашње надлежности Уније и коначно заједничка правила на која може на одговарајући начин да утиче међународни уговор у питању. Наш је став да ова одредба није довољно јасна те да наведени параметри захтевају детаљније разјашење да би се одредба члана 3, став 2. УФЕУ могла правилно примењивати.

Принцип неопходности који је уведен у одредбу члана 3, став 2. УФЕУ је један од параметара на основу којих би се могло утврдити постојање искључиве надлежности Европске уније за закључивање међународних уговора. Овај принцип би се, у духу јуриспруденције Суда правде, могао схватити као постојање директне повезаности између остваривања неког циља дефинисаног оснивачким уговорима и реализовања екстерне надлежности Европске уније. Један овакав циљ се не би могао, у суштини, остварити без закључивања међународног уговора. Међутим, опет остаје нејасно у којој мери реализација неког циља дефинисаног оснивачким уговорима треба да буде блиско повезана са вршење надлежности Европске уније у међународном правном поретку. Решење ове дилеме би, према сугестијама у литератури, требало потражити у телеолошком приступу тумачењу циља и потребе да се омогући *effet utile* одредбе оснивачких уговора која дефинише конкретан циљ интеграционог процеса.⁵⁹⁶

Интересантно је питање о томе које је правилно поимање појма заједничких правила у смислу ове одредбе. Њихово одређење треба посматрати у контексту преовладавајуће технике нормирања која је присутна у одређеном периоду развоја *acquis*-а Уније. У суштини, у одређеним периода развоја интеграционог процеса, под заједничким правилима су се сматрала она која су имала за циљ унификацију у неким областима или потпуну хармонизацију националних прописа. Затим, у неком другом периоду је преовладавајући био тренд минималне хармонизације који је остављао државама чланицама већу слободу. Стога би било тешко утврдити статичко значење појма заједничких правила и овај појам би требало посматрати као динамичну категорију која у свакој датој епохи развоја правног система Европске уније има одређено значење.⁵⁹⁷

⁵⁹⁶ Panos Koutrakos, *EU International Relations Law, Op. cit.*, pp. 112-113.

⁵⁹⁷ *Ibid.*, p. 81.

У коначници, институционализација доктрине имплицитних надлежности је и израз политичке верификације предметне јуриспруденције Суда правде ЕУ који је свој правни израз добио у инструменту којим је ревидиран конститутивни уговор ЕУ. На тај начин је створен правни основ највише правне снаге у правном систему ЕУ за примену ових надлежности Европске уније чиме се отвара могућност ширења области за међународноправно деловање Уније, истина уз поштивање утврђених параметара из члана 3, став 2. УЕУ.

3.2.2. Клаузула флексибилности и допунске надлежности Европске уније

Проширење експлицитних надлежности Европске уније је могуће и путем клаузуле флексибилности. Институционални систем Уније омогућава прилагођавање постојећих надлежности институција Уније према постављеним циљевима, односно политикама утврђеним у оснивачким уговорима захваљујући клаузули из члана 352. УФЕУ. Ова одредба уводи одређени степен суптилности у поделу надлежности која изгледа релативно круто.⁵⁹⁸ Као таква, ова клаузула је корективно оруђе које треба да прати еволутивност европске изградње и омогући њено прилагођавање захтевима интеграционог процеса у великом броју политика које су у надлежности Европске уније.⁵⁹⁹ Према члану 352, став 1. УФЕУ:

„Ако би се показало да је неопходно деловање Уније, у оквиру политика које су дефинисане уговорима, за постизање циљева који су утврђени у уговорима, а уговори не прописују потребне надлежности, Савет ће једногласно, на предлог Комисије и након прибављене сагласности Европског парламента, усвојити одговарајуће мере. Уколико Савет усваја мере у питању према посебном законодавном поступку, он ће једногласно одлучивати на основу предлога Комисије и након прибављене сагласности Европског парламента.“⁶⁰⁰

С обзиром на динамични и еволутивни карактер Европске уније, ова клаузула има посебан значај јер омогућава да се према посебној процедури обим

⁵⁹⁸ Jean-Luc Sauron, *Op. cit.*, p. 89; Bruno de Witte, 'International Law as a Tool for the European Union,' *Op. cit.*, p. 271.

⁵⁹⁹ Alan Dashwood, 'Article 308 EC as the Outer Limit of Expressly Conferred Community Competence,' in: Catherine Barnard, Okeoghene Odudu (eds.), *The Outer Limits of European Union Law*, Hart Publishing, Oxford, 2009, p. 38.

⁶⁰⁰ Некадашњи члан 308. Уговора о успостављању Европске заједнице (члан 352. УФЕУ) је послужио као основ за увођење оних питања која су претходно била третирана на основу клаузуле флексибилности као нових политика у домаћај *acquis communautaire*-а. Тако је у Јединственом европском акту карактер политике Заједнице добила заштита животне средине и истраживање, док је Уговор из Мастрихта увео образовање и културу у оснивачки уговор. Шире види: Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *Op. cit.*, pp. 139 – 142.

надлежности Уније прошири у оквиру политика дефинисаних оснивачким уговорима, а ради реализације утврђених циљева интеграционог процеса. Флексибилна клаузула значи да ће се омогућити остваривање пуних ефеката функционалне природе Европске уније чије су надлежности одређене у оквирима постављених циљева из члана 3. УЕУ. Наиме, нормативна логика оваквог решења лежи у потреби реализације циљева интеграционог процеса и немогућности да се сва потребна овлашћења одреде у оснивачким уговорима. У ситуацији када не постоји конкретан правни основ у некој уговорној одредби, могуће је применити ову клаузулу.⁶⁰¹ Ова одредба омогућава да се без ревизије оснивачког уговора прошире функционалне надлежности Европске уније усвајањем прописаних правних аката из члана 288. УФЕУ (уредбе, директиве и одлуке) или закључивањем међународних уговора.⁶⁰²

Примена ове одредбе је подвргнута одређеним условима. Прво, неопходно је да деловање у питању буде предузето ради остваривања неког од циљева Уније у оквиру политика те да је предузимање овакве мере неопходно за остваривање постављеног циља. Процена постојања неопходности је политичке природе и не постоји правна обавеза да се ова одредба примени. На тај начин није нарушен принцип додељених овлашћења јер су циљеви интеграционог процеса унапред одређени. Друго, примена овог члана подразумева, у процедуралном смислу, предлог Комисије, сагласност Европског парламента и једногласну одлуку Савета Европске уније.⁶⁰³ И треће, посебно је наглашена обавеза Комисије да, у оквиру примене контроле примене принципа супсидијарности, на примену ове одредбе укаже парламентима држава чланица (члан 352, став 2. УФЕУ). Овде треба истаћи занимљиву перцепцију ове одредбе коју износи Chaltiel која сматра да ова одредба представља за Савет обавезу чињења.⁶⁰⁴ Мислимо да примена ове клаузуле не зависи само од испуњених правних претпоставки, већ и од погодних политичких односа који су потребни за усвајање акта којим се ова клаузула

⁶⁰¹ Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *Op. cit.*, p. 141.

⁶⁰² Guy Isaac, Marc Blanquet, *Op. cit.*, p. 51.

⁶⁰³ Види шире: Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *Op. cit.*, pp. 142 – 143; Guy Isaac, Marc Blanquet, *Op. cit.*, pp. 51 – 52; Alan Dashwood, 'Article 308 EC as the Outer Limit of Expressly Conferred Community Competence,' *Op. cit.*, pp. 38-39.

⁶⁰⁴ Florence Chaltiel, *Op. cit.*, p. 339.

реализује, узимајући у вид потребу да се постигне одговарајућа већина у Савету и да се прибави сагласност Европског парламента.

Интерпретативном изјавом садржаном у декларацији 41. уз Лисабонски уговор је појашњено да упућивање из члана 352, став 1. Уговора о функционисању Европске уније на циљеве Уније односи на циљеве наведене у члану 3, ставови 2. и 3. Уговора о Европској унији, као и на циљеве из члана 3, став 5. наведеног Уговора за спољно деловање у складу са Делом петим Уговора о функционисању Европске уније.⁶⁰⁵ У погледу примене клаузуле флексибилности постоје одређена битна ограничења. Примена ове одредбе је искључена у погледу заједничке спољне и безбедносне политике.⁶⁰⁶ Такође, мере усвојене на основу клаузуле флексибилности могу довести до хармонизације прописа у случајевима када то оснивачки уговори искључују.⁶⁰⁷

Практични донети клаузуле флексибилности су протумачени на стриктан начин у јуриспруденцији Суда правде Европске уније. Посебно је вредно помена мишљење Суда о приступању Европске заједнице Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода којом приликом је констатовано да ова одредба не може бити ваљан правни основ за приступање овој конвенцији јер Заједница није поседовала такву надлежност. Границе примене клаузуле Суд одређује на следећи начин:

„Будући да је део институционалног поретка заснованог на принципу додељених надлежности, ова одредба не може представљати основ за проширивање обима надлежности Заједнице изван општег оквира који произилази из целине одредаба уговора, а посебно оних које одређују циљеве и деловање Заједнице. Члан 235. (садшњи члан 352. УФЕУ, прим. аутора) не може у сваком случају послужити као

⁶⁰⁵ Déclaration n° 41 ad article 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 115/344 FR, 9.5.2008.

⁶⁰⁶ Члан 352, став 4. УФЕУ: „Овај члан не може послужити као основ за постизање циљева који припадају заједничкој спољној и безбедносној политици и сви акти усвојени на основу ове одредбе поштују ограничења из члана 40, став 2. Уговора о Европској унији.“ Jасqué напомиње да је у Уговору о успостављању Уговора за Европу било предвиђено да клаузула флексибилности обухвата и заједничку спољну и безбедносну политику. Међутим, приликом редиговања Лисабонског уговора одуставло се од оваквог решења. Види шире: Jean Paul Jасqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *Op. cit.*, p. 145. Weiler упозорава да, иако се формулација члана 352. УФЕУ може сматрати рестриктивном, ипак навођење политика дефинисаних уговором као оквира унутар кога је могуће шире деловање Уније, представља претњу у том смислу што се много питања може подвести под ове политике. Пре свега ова опасност постоји због тога што се дефинисани циљеви могу веома широко тумачити. Види шире: Joseph Н.Н. Weiler 'The Transformation of Europe,' *Op. cit.*, pp. 2445-2446;

⁶⁰⁷ Члан 352, став 3. УФЕУ.

основ за усвајање одредаба које би у суштини и према својим последицама довеле до измене уговора мимо поступка који је предвиђен у ту сврху.⁶⁰⁸

Међувладина конференција је уз заврши акт Лисабонског уговора приложила и интерпретативну изјаву у Декларацији број 42. којом је афирмисано рестриктивно тумачење дато у судској пракси:

„Конференција истиче да у складу с устаљеном судском праксом Суда правде Европске уније, члан 352. Уговора о функционисању Европске уније као интегрални део институционалног система који се заснива на начелу додељених надлежности, не може служити као основ за проширење подручја примене надлежности Уније изван општег оквира створеног одредбама уговора у целини, а посебно одредбама којима се утврђују задаци и активности Уније. У сваком случају тај се члан не може користити као основ за доношење одредаба чија би последица била материјална измена и допуна уговора без примене поступка које они у ту сврху предвиђају.“⁶⁰⁹

Без обзира на ово, стиче се утисак да клаузула флексибилност, на начин дефинисан у Лисабонском уговору, даје много више простора за примену него што је то био случај са одредбом бившег члана 308. Уговора о успостављању Европске заједнице. Наиме, за разлику од раније одредбе која је омогућавале примену ове клаузуле само у подручјима која су обухваћена заједничким тржиштем, нова формулација ствара простор за шире деловање укључујући све политике дефинисане оснивачким уговорима. Дакле, можемо закључити да клаузула флексибилности представља правни основ за проширење овлашћења Уније, истина под стриктивним условима, без измене оснивачких уговора.

*

* *

У закључном осврту на питање надлежности Европске уније, као оквира за одређивање њеног међународноправног субјективитета, може се констатовати једна стална тенденција која постоји од зачетка процеса европске изградње. Од првих дана европског интеграционог процеса, пракса Суда правде и појединих институција Уније имала је за циљ да екстензивно тумачи додељене надлежности

⁶⁰⁸ Opinion 2/94 [1994] ECR pt. 30.

⁶⁰⁹ Déclaration n° 42 ad article 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 115/344 FR, 9.5.2008.

у светлу постављених циљева у оснивачким уговорима. Ова тенденција се у литератури означава као *competence creep*.⁶¹⁰ Овај приступ, комбинован са доктрином имплицитних надлежности, омогућио је додатно оснажење позиције Европске уније у односу према државама чланица ширењем обима питања и дубине појединих односа за чије нормативно уређивање је надлежна Унија и консеквентно постојања правне способности за деловање у сфери међународног јавног права. Вештим комбиновањем системског и телеолошког тумачења, Суд правде Европске уније је омогућио реализовање ове тенденције. Истовремено ширење унутрашњих надлежности имало је значајан одјек на подручју спољних надлежности и међународноправног субјективитета Европске уније. Дакле, јуриспруденција Суда правде, и делимично политика главних институција Европске уније са правностварајућим овлашћењима афирмисали су и позицију Уније на међународном плану, а са правног аспекта, ова афирмација се огледала у промовисању Уније као правно независног субјекта међународног права.

4. СПОЉНО ДЕЛОВАЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Након што смо у претходном одељку посматрали значај надлежности Европске уније за остваривање међународноправног субјективитета, у овом одељку ћемо размотрити поједине области у којима је Европска унија овлашћена да делује на међународном плану. Међутим, да би слика о овом питању била потпуна, на првом месту ћемо указати на изазове са којима се Европска унија сусреће у покушајима да ефективно оствари свој међународноправни субјективитет, затим ћемо анализирати правни оквир за спољно деловање Европске уније и на крају ћемо указати на поједине политике које су у надлежности Европске уније а представљају суштину њене међународне активности.

4.1. Позиционирање Европске уније као субјекта међународног права

Европске заједнице, које су претходиле данашњој Европској унији, поред остваривања своје уговорне способности, путем које су манифестовале свој међународноправни субјективитет, имале су амбицију, која се постепено развијала, да свој значај афирмишу у домену међународних односа и на друге

⁶¹⁰ Gerard Conway, *Op. cit.*, p. 968.

начине. Ова амбиција је генерисала постепено прилагођавање правног и институционалног оквира који треба да послужи као основа за деловање Европске уније у сфери међународног права и ширем контексту међународних односа. Међутим, поред формалних услова, који се огледају у постојању надлежности за предузимање неке спољне акције, као и у постојању институција које су овлашћене да предузимају конкретне спољне акције, потребно је да се створи и повољан политички амбијент који ће подржавити реализовање ових спољних активности Европске уније. Стварањем ових претпоставки неправне природе, реализација свих аспеката међународноправног субјективитета Европске уније ће бити несметана. Због тога сматрамо за корисно да се на овом месту укаже и на изазове који се налазе пред Европском унијом у погледу њеног позиционирања у међународним односима.

Када је реч о међународним односима Европске уније морају се пре упуштања у детаљнију анализу узети у обзир три аспекта који опредељују њен положај. На првом месту, Европска унија, с обзиром на свој композитни карактер и садашње чланство од 28 држава, са тенденцијом даљњег повећања броја држава чланица, *ipso facto* представља специфичан подсистем међународних односа који се нужно јављају у интеракцији између њених држава чланица. Затим, Европска унија се може посматрати и као један од самосталних учесника међународних односа, у границама својих надлежности и захваљујући свом међународноправном субјективитету. И коначно, Европска унија настоји да делује са позиције носиоца одређеног степена моћи за деловање у међународним односима, при чему се користи расположивим правним, политичким и економским инструментима.⁶¹¹

⁶¹¹ Види шире: Christopher Hill, Michael Smith, *Op. cit.*, pp. 7-13. Додатно овоме, комплексност деловања Европске уније у међународном правном поретку и у међународним односима, не може се појаснити са јединственог теоретског становишта. Поједине политике и конкретне активности које Европска унија предузима на спољнополитичком плану, као и мере које примењује у оквиру својих спољно-економских надлежности, могу се посматрати кроз призму неколико теорија. Такво стање доводи до комплексног теоретског оквира за појашњавање деловања Европске уније у међународним односима. Тако се у домену Заједничке спољне и безбедносне политике, јасно могу уочити сегменти реалистичке теорије међународних односа будући да државе чланице воде рачуна и о својим геополитичким интересима. С друге стране, либералистичка теорија појашњава спољну економску политику Европске уније јер Унија одговарајућим инструментима промовише глобалну слободну трговину и економске циљеве ставља у први план. Коначно, начин функционисања институција и представника Европске уније у домену међународне сарадње је обележен одређеном идеолошком конотацијом. Тако се истиче да спољно деловање ЕУ има за циљ остваривање одређених вредности од којих се у први план ставља заштита и промовисање

Осим ових аспеката, треба узети у обзир да је у савремено доба, деловање Европске уније на међународном плану суочено са неколико изазова у погледу којих се очекује јасна позиција институција Европске уније и предузимање конкретних мера политичке и правне природе. Ови изазови са којима се Европска унија сусреће у оквиру међународне заједнице се могу сумирати у неколико основних тачака. Европска унија као организациони оквир уједињене и „политички самосвесне“ Европе, треба да се суочи са потребом да допринесе развоју целокупне људске заједнице превазилазећи своје регионалне оквири. Превазилажење регионалних оквира је потребно јер проблеми економске, политичке и безбедносне природе, као и претње нарушавања животне средине, попримају углавном универзалне димензије услед процеса глобализације. Јављање ових потешкоћа у неким другим деловима света, а посебно у оним регионима и државама које се налазе у европском суседству утицаће и на само стање просперитета у државама чланицама Европске уније и тиме на могућност остваривања циљева европског интеграционог процеса. Заштиту својих вредности и интереса ЕУ може постићи једино као самосталан актер међународних односа, а у сфери међународног јавно права, ова самосталност се реализује кроз афирмисање јасних оквира њеног међународноправног субјективитета. Као субјект међународног права, са дефинисаним надлежностима и одговарајућим институционалним капацитетима, Европска унија се може показати као ентитет способан да заштити своје интересе, а да, уз то, пружи допринос напорима трећих држава да постигну одговарајући ниво друштвеног, економског и политичког развоја. У том смислу, ЕУ може послужити и као модел и као „извозник“ оних вредности које баштини и на којима је заснована.⁶¹²

Лисабонски уговор је увођењем дефинисања и категоризације надлежности Европске уније у значајној мери допринео и дефинисању подручја у којем се

људских права и слобода и плуралног демократског политичког система. Са културалног аспекта, деловање у специфичном међународном систему доводи до стварања посебног идентитета представника Европске уније. Овај идеолошки и културолошки аспект спољног деловања Европске уније своје утемељење дугују конструктивистичкој теорији међународних односа. Види шире: Simon Nix, *Op. cit.*, pp. 374-378.

⁶¹² Сличан осврт на ову проблематику види код: Jean-Luc Sauron, *Op. cit.*, pp. 120-121. Аутор указује на ангажман ЕУ на међународном плану у решавању многих проблема: еколошких, хуманитарних и безбедносних. Наглашена је чињеница да државе чланице обезбеђују већину плавих шлемова у разним операцијама Уједињених нација. Такође, државе чланице ЕУ обезбеђују 70% хуманитарне помоћи на светском нивоу што указује на њихов јак ангажман у решавању горећих међународних проблема.

може остваривати спољно деловање Уније и њених институција. У реформском смислу, Лисабонски уговор је настојао да одговори потреби јасног одређења интензитета надлежности институција ЕУ, затим постављају јаснијег институционалног оквира за остваривање циљева ЕУ у домену спољног деловања и успостављање механизма који треба да омогући, у што је могуће већој мери, остваривање јединствене личности ЕУ на међународном плану.⁶¹³ Институционалне иновације које је Лисабонски уговор донео у домену спољног деловања Европске уније, као и јасније дефинисање циљева екстерног деловања могу се тумачити као доказ постојања свести о потреби јединственијег наступања држава чланица на међународном плану. Стога се претпоставља да ће се и у будућности у овом подручју активности Уније одвијати процеси продубљивања заједничког деловања држава чланица путем институционалног система Европске уније.⁶¹⁴ Треба истаћи да литература констатује да је Европска унија практично једина регионална организација која настоји да успостави сопствени институционални и правни оквир за реализовање сопствене спољне политике.⁶¹⁵

Ради адекватног позиционирања Европске уније у сфери међународних односа, посебан значај је посвећен развијању тзв. европског идентитета. Овај заједнички идентитет служи не само као обележје деловања Уније, већ и као одговарајући аксиолошки оквир унутар којег треба да се остварују конкретне акције Уније и њених држава чланица. Европски идентитет би требало да се заснива на вредностима, као темељу европског интеграционог процеса, затим на карактеру Европске уније као цивилне моћи, а не оружане силе, као и на повезаном и усаглашеном наступању држава чланица у њиховој спољнополитичкој активности. Дакле, овај идентитет служи и као одређени кохезивни фактор и ознака европског интеграционог модела на глобалном и интеррегионалном нивоу.⁶¹⁶

⁶¹³ Marise Cremona, 'Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process,' *Op. cit.*, p. 36.

⁶¹⁴ Lee Miles, *Op. cit.*, pp. 41-42

⁶¹⁵ Michael E. Smith, Brian Crowe, John Peterson, 'International Interests – the Common Foreign and Security Policy,' in: John Peterson, Michael Shackleton (eds.), *The Institutions of the European Union*, 2nd Edition, Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 252.

⁶¹⁶ Ildiko Szegedy-Maszák, 'Association/Free Trade Agreement – Bi-Regional Partnership Between European Union and Andean Community,' in: *Revista de derecho*, No. 32/2009, pp. 226-227.

Коначно можемо истаћи да, осим потребе за јасним дефинисањем нормативног и институционалног оквира за деловање Европске уније на међународном плану, потребно је да се испуне одређене суштинске претпоставке. Пре свега, потребно је да се постигне међусобно поверење држава чланица која ће резултовати стварањем заједничких ставова о појединим политичким и другим питањима која имају спољну димензију. Ово би требало да генерише истинско заједништво које се означава као *communauté de vie* и представља посебан квалитет којим се надограђују постојеће правне и институционалне претпоставке, које су формалне природе.⁶¹⁷ Након што ови предуслови, пре свега политичке природе, буду задовољени, Европска унија, путем својих надлежних институција и у оквиру додељених надлежности може остваривати циљеве деловања на међународном плану.

Конституисање нормативног и институционалног оквира за спољно деловање некадашњих Европских заједница било је мотивисано не само ендогеним факторима, већ пре свега подстакнуто захтевом трећих држава да у сарадњи са Европским заједницама оне наступају као субјекти међународноправних односа у питањима која су у њиховој надлежности. На тај начин је дошло до *екстернализације* интеграционог процеса јер се постепено успостављао нормативни и институционални оквир за деловање Европских заједница као самосталних међународноправних субјеката. Процес екстернализације се у првом реду развио у домену заједничке трговинске политике као спољног израза успостављања заједничког, односно каснијег унутрашњег тржишта.⁶¹⁸ Посматрано у контексту европског интеграционог процеса, правилно би било опажање да је увођење спољнополитичке димензије у овај процес значајно због тога што омогућава не само потврду овог ентитета у домену међународног права, већ га позиционира као актера међународних политичких односа са одређеним степеном утицаја у међународној политици. Са правног аспекта деловања у међународним односима, ово учешће се омогућава кроз постојање међународноправног субјективитета. Такође, укључивање

⁶¹⁷ Roy H. Ginsberg, Michael E. Smith, 'Understanding the European Union as a Global Political Actor: Theory, Practice and Impact,' in: Sophie Meunier, Kathleen R. McNamara (eds.), *The State of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2007, pp. 268-269.

⁶¹⁸ Filipo Andreatta, *Op. cit.*, p. 22.

надлежности за увођење спољне политике у оснивачке уговоре Европске уније, истина у одређеном степену и у складу са специфичним механизмом одлучивања, израз је и тенденције да се процес интегрисања у одређеној, често редукованој, форми пласира и изван граница држава чланица Уније.⁶¹⁹

4.2. Правни оквир за спољно деловање Европске уније

У претходним редовима смо показали који фактори неправне природе утичу на остваривање међународноправног субјективитета Европске уније. Сада ћемо приступити анализи правног оквира за остваривање спољних надлежности Европске уније. Тако ћемо, прво, представити циљеве које Европска унија настоји да оствари путем свог спољног деловања, и друго, указаћемо на обавезу конзистентног деловања која је утемељена у конститутивним уговорима.

4.2.1. Циљеви спољног деловања Европске уније

Као што смо показали у претходним деловима овог рада, остваривање међународноправног субјективитета Европске уније, се одвија у оквиру поверених функција и циљева. У историји европског интеграционог процеса дошло је до одређене еволуције оних циљева кој имају спољну димензију. Тако су, у домену међународних односа, Европске заједницу, као претече Европске уније, деловале као економски и трговински блок држава. Тако је њихово почетно деловање у међународном праву било у домену трговинских односа, а са циљем провођења заједничке трговинске политике.⁶²⁰

Циљева деловања Европске уније на међународном плану су стипулисани у члану 3, став 5. УЕУ који предвиђа да:

„У својим односима са ширим светом, Унија одржава и промовише своје вредности и интересе и доприноси заштити својих грађана. Она доприноси миру, безбедности, одрживом развоју Земље, солидарности и узајамном поштивању међу народима, слободној и правичној трговини, искорењивању сиромаштва и заштити људских права, посебно права детета, као и стриктном поштивању и развоју међународног права, укључујући поштивање принципа из Повеље Уједињених нација.“

⁶¹⁹ Christopher Hill, Michael Smith, *Op. cit.*, p. 6.

⁶²⁰ Loukas Tsoukalis, 'Managing Interdependence: The EU in the World Economy,' in: Christopher Hill, Michael Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 235.

Треба приметити да ова одредба предвиђа и поштивање и развој међународног права као један од општих циљева Европске уније. На тај начин је изражена намера страна уговорница да деловање Уније на међународном плану буде у складу са међународним правним поретком, те да Унија учествује и у развоју међународног права. Дакле, деловање у складу са међународним правним поретком, у том смислу, представља основно опредељење ЕУ и чини правни основ у конститутивном уговору који утврђује обавезу Уније да омогући остваривање обавезујућег дејства међународног права.⁶²¹ Додатно овоме, одређење да ЕУ доприноси развоју међународног права потврђује намеру држава чланица да афирмишу правностварајући карактер међународноправног субјективитета Европске уније.

Осим наведеног, циљеви спољног деловања Европске уније се профилишу у контексту вредности из члана 2. УЕУ на којима почива европски интеграциони процес. Ипак, прецизније навођење принципа и циљева спољног деловања Европске уније дато је у члану 21. УЕУ. Тако став 1. овог члана предвиђа да је деловање Европске уније на међународном плану опредељено принципима коју су инспирисали њено оснивање, развој и проширење, а чије провођење настоји да проведе и на ширем светском плану. На овај начин није само одређен начин деловања Европске уније, већ је и створена обавеза да њене институције делујући на међународном плану пројектују њихово остваривање и од стране трећих држава. У ове принципе спадају следећи: демократија, владавина права, универзалност и недељивост људских права и основних слобода, поштивање људског достојанства, принципи једнакости и солидарности као и поштивања начела Повеље Уједињених нација и међународног права. Подстав 2, става 1, члана 21. УЕУ утврђује да Европска унија настоји да успоста и развија односе са трећим државама, међународним организацијама универзалног или регионалног карактера, који деле ове принципе. Ова одредба, надаље, промовише мултилатерални приступ решавањима проблема у међународним односима уз посебно истицање система Уједињених нација. На овај начин је Унија заузела

⁶²¹ Judicaël Etienne, *Op. cit.*, pp. 21-23.

становиште да у својим спољним активностима промовише своје фундаменталне вредности.⁶²²

Конкретизација принципа наведених у члану 21, став 1. УЕУ је извршена навођењем циљева спољног деловања Европске уније у члану 21, став 2. УЕУ, у којем се наглашава да:

„Унија утврђује и проводи заједничке политике и деловање, и настоји да оствари висок степен сарадње у свим подручјима спољног деловања, да би:

(а) заштитила своје вредности, основне интересе, безбедност, независност и интегритет;

(б) учврстила и подржала демократију, владавину права, људска права и принципе међународног права;

(ц) очувала мир, спречила сукобе и ојачала међународну безбедност, у складу са сврхом и принципима Повеље Уједињених нација, принципима Хелшинског завршног акта и циљевима Париске повеље, укључујући и оне који се односе на спољне границе;

(д) подстицала одрживи економски, социјални и развој животне средине држава у развоју, чији је примарни циљ искорењивање сиромаштва;

(е) охрабрила интегрисање свих држава у светску привреду, укључујући и посредством постепеног укидања ограничења у међународној трговини;

(ф) помогла развој међународних мера за заштиту и унапређење квалитета животне средине и одрживог управљања глобалним природним ресурсима, да би се обезбедило одрживи развој;

(г) помогла становништву, државама и регијама које се суочава са природним несрећама и несрећама изазваним деловањем човека;

(х) промовисала међународни систем заснован на снажнијој мултилатералној сарадњи и добром глобалном управљању.“

Из ових вредносних оквира и конкретније постављених циљева могуће је констатовати да се спољно деловање Европске уније, барем полазећи од слова конститутивног уговора, не ослања искључиво на реалполитичке мотиве, већ је оријентисано прокламованим вредносним системом. Суштина овог вредносног система обухвата људска права, добру управу, демократију и друге наведене вредности. Овај вредносни систем би требало да одражава етичку димензију спољног деловања Европске уније како у домену заједничке спољне и безбедносне политике, тако и у оквиру осталих политика које имају спољну димензију.⁶²³ Ова етичка димензија одражава одређено иделошко становиште које

⁶²² Erik O. Wennerström, *The Rule of Law and The European Union*, Iustus Förlag, Uppsala, 2007, p. 226.

⁶²³ Urfan Khaliq, *Op. cit.*, pp. 1-2. У геостратешком смислу, спољна политика Европске уније је након окончања хладног рата претежно ријентисана на државе које се налазе у њеној географској близини. Неке од ових су постале чланице Европске уније, а са другима развоја блиске односе економске, правне и политичке сардање користећи инструменет уговорног карактера и, зависно од тога која је држава у питању, инструменте политике проширења, односно трговинске или развојне

би требало да одредује деловање Европске уније на међународном плану, а чињеница да је вредносни систем утврђен у конститутивном уговору *via iuris* даје истоме не само политички и декларативни, већ и правни значај. Тако се омогућава да спољно деловања има за циљ промовисање и остваривање ових циљева, који имају и унутрашњеполитичку димензију, и на међународном плану.⁶²⁴ Као такве, етичке вредности би требало да представљају перцепцију начина и циљева спољнополитичког деловања Европске уније.⁶²⁵

Међутим, без обзира на то у којој мери се наводи значај остваривања етичких вредности кроз међународно деловање Европске уније, пре свега у домену заједничке спољне и безбедносне политике (у даљем тексту: ЗСБП), али и осталих политика које су спољне природе или имају значајну спољну димензију, мора се узети у обзир да акција Европске уније према трећим државама мора да уважава важеће норме међународног права, пре свега оне које су перемпторног карактера (*ius cogens*). Спољно деловање Европске уније се може сматрати да је у складу са међународним правом уколико не вређа принципе неинтервенције у унутрашње ствари трећих држава и поштује независност и интегритет ових. У противном, са правног становишта, деловање Европске уније према некој држави, које би вређало ове принципе, иако би могло да буде побуђено одређеним вредностима, не би било ваљано и представљало би кршење међународног јавног права.⁶²⁶

политике. Види шире: Roland Dannreuther, 'Introduction – Setting the framework,' in: Roland Dannreuther (ed.), *European Union Foreign and Security Policy*, Routledge Taylor & Francis Group, London & New York, 2006, pp. 2-4.

⁶²⁴ Urfan Khaliq, *Op. cit.*, pp. 7-8.

⁶²⁵ *Ibid.*, p. 10. Иначе, у литератури се етички оквир спољног деловања Европске уније подводи под различите теоретске концепције на основу којих се настоји дати објашњење овог оквира. Тако се истиче да етичке вредности спољног деловања Европске уније своје упориште имају у јуснатуралистичким учењима, затим утилитаризму, надаље да су инспирисане религијским уверењима или неким филозофским убеђењима итд. Види шире: *Ibid.*, pp. 15-18.

⁶²⁶ *Ibid.*, p. 19. Према томе, Европска унија и њене државе чланице су на основу члана 2. Повеље Уједињених нација дужне да уважавају принцип неинтервенције у вођењу своје спољне политике. Овај принцип је посебно разрађен у Декларацији о начелима међународног права о пријатељским односима и сарадњи држава у складу са Повељом Уједињених нација која је усвојена 1970. године у Резолуцији 2625 (XXV) Генералне скупштине Уједињених нација. У Декларацији се наводи да ниједна држава нити група држава нема право да интервенише, непосредно, или посредно, из било ког разлога, у унутрашње или спољне послове неке друге државе. Надаље се наводи да се супротним међународном праву сматра не само оружана, већ и свака друга интервенција. Забрањене су мере политичке или економске природе којима се настоји остварити утицај на неку државу у устваривању њених суверених права. Види шире: Декларација о начелима међународног права о пријатељским односима и сарадњи држава у складу са Повељом Уједињених нација, у: *Међународно јавно право – збирка докумената*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005,

Наиме, до усвајања Декларације о начелима међународног права о пријатељским односима и сарадњи држава у складу са Повељом Уједињених нација која је усвојена 1970. године у Резолуцији 2625 (XXV) Генералне скупштине Уједињених нација, преовладало је схватање да је једино забрањена оружана интервенција. Усвајање декларације проширило обухват забране интервенције и на елементе политичке, економске и културалне природе који се тичу једне државе чиме је проширен заштитни објекат принципа неинтервенције. Затим, неинтервенција се односи не само на унутрашње већ и на спољне послове једне државе. Ипак, постоје различите праксе о томе да ли се одређени вид економске, културалне или пропагандне интервенције може сматрати дозвољеним или забрањеним у смислу међународног јавног права.⁶²⁷ Проширено значење забране интервенције је посебно значајно са становишта евентуалног деловања Европске уније која се декларише за неоружану цивилну силу.

Оквирни циљ спољног деловања Европске уније је стварање јединственог европског идентитета на спољнополитичком плану кроз процес европеизације спољних политика држава чланица. Реализација овог циља се заснива на очекивању да креирање заједничких спољнополитичких ставова држава чланица доведе до генерисања колективног идентитета под окриљем Европске уније. При томе, овај циљ не треба схватити као негирање или умањивање посебних идентитета држава чланица, већ успостављање својеврсног заједничког имениоца

стр. 36. Међународни суд правде у предмету Никарагва против САД принцип неинтервенције је прогумачио на следећи начин: „Према опште прихваћеној формулацији, овај принцип забрањује свакој држави или групи држава да директно или индиректно интервенишу у унутрашње или спољне ствари друге државе. Забрањена интервенција мора се дакле односити на питања у погледу којих принцип суверенитета држава допушта свакој од њих да слободно одлучује. Такви су избор политичког, економског, друштвеног и културалног система и одлучивање о спољним односима. Интервенција је противправна уколико у погледу ових избора, који морају остати слободни, ова користи средства присиле.“ Види: *Nicaragua v. United States (Military Activities)*, ICJ Reports 1986, para. 205.

⁶²⁷ Види шире: Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, *Op. cit.*, стр. 184-191. Khaliq покушава да успостави одговарајућу границу између дозвољеног деловања Европске уније и оног које би нарушавало принцип неинтервенције, а у погледу остваривања етичких вредности спољног деловања Уније. Наиме, овај аутор као полазну основу за утврђивање предметне разлике користи категорију унутрашњих ствари државе у питању. Уколико би одређено деловање Европске уније које има за циљ остваривање или промовисање неке од вредности које чине етичку димензију њене спољне политике, представљало задирање у ствари унутрашње природе (*domaine réservé*), онда би овакво деловање Уније представљало недозвољену интервенцију и чинило би повреду принципа неинтервенције. У противном, уколико конкретно подручје деловања Европске уније не би се могло сматрати да улази у *domaine réservé* треће државе, онда овакво деловање Европске уније не би било супротно принципу неинтервенције. Urfan Khaliq, *Op. cit.*, p. 32.

деловању ЕУ на међународном плану и у оквиру међународног правног поретка.⁶²⁸

Међутим, и даље је фактичко питање реалног односа снага и интереса Европске уније и држава чланица, са једне стране, и њихових спољнополитичких партнера, са друге стране, у погледу одређивања конкретних циљева њихове међународне сарадње. Реал-политички односи, повезани са економским и неким другим интересима, ће одредити однос треће државе и осталих чланова међународне заједнице према конкретном облику спољног деловања које би предузела Европска унија са циљем остваривања неког спољнополитичког циља који има наглашену етичку димензију. У том смислу се уговорни односи које закључује Европска унија често условљени поштивањем од друге уговорне стране одређених вредности које Унија промовише. Друга страна ради остваривања неког конкретног интереса који је предмет уговорног односа прихвата овај услов и кроз двострани инструмент, као што је међународни уговор, даје му одређени легалитет.

4.2.2. Обавеза конзистентног деловања

Као што смо већ показали, међународноправно деловање Европске уније је комплексно због различитих утицаја које у међународним односима, осим Европске уније имају и државе чланице. Такође, постоји и потенцијал за конфронтирање диспаратних интереса Уније као целине и једне или неколико држава чланица. За нормално и ефикасно деловање Европске уније потребно је пронаћи одговарајући вид хармоније између њених појединих политика, институција, а посебно у односу са државама чланицама и у односима између држава чланица.⁶²⁹ Усаглашено деловање може бити доведено у питање, на првом месту, због различитог деловања које проводе поједине државе чланице у односу на институције Европске уније. На другом нивоу, евентуална колизија је могућа и у провођењу појединих политика Европске уније. Тако се успостављање сагласности мора постићи и на релацији држав чланица и Уније, са једне стране,

⁶²⁸ Види шире: Lisbeth Aggestam, 'Role identity and the Europeanisation of foreign policy: a political-cultural approach,' in: Ben Tonra, Thomas Christiansen (eds.), *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester University Press, Manchester and New York, 2004, pp. 82-86

⁶²⁹ Reuben Wong, 'The Europeanization of Foreign Policy,' in: Christopher Hill, Michael Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 141.

и у провођењу различитих политика од стране институција Евроске уније, са друге стране.

Стога се пред писце конститутивних уговора поставио реалан изазов како да обезбеде унисоно деловање Европске уније на међународном плану у оним питањима у којима је постигнута јединствена позиција на начин и у поступку предвиђеном у конститутивним уговорима.

Обезбеђивање унисоног деловања држава чланица и њиховог поштивања спољнополитичких оријентација Европске уније је у прво време чињено позивањем на политичке принципе. Један од њих је био онај који је налагао потребу за исказивањем политичке солидарности између држава чланица.⁶³⁰ Касније се уочила потреба да се ипак ово питање регулише правним актима. Трагом ове потребе је у оквиру Јединственог европског аката, а нарочито у Уговору из Мастрихта уведен принцип конзистентности спољног деловања. Принцип конзистентности се у доба настанка сматрао продужетком принципа политичке солидарности на којем се заснивала Европска политичка сарадња.⁶³¹

Анализирањем позитивног правног оквира, у литератури су дефинисани различити аспекти конзистентности спољнополитичког деловања Европске уније. Тако се може говорити о хоризонталној конзистентности (у смислу члана 21, став 3. УЕУ) која значи да су међусобно сагласни циљеви спољног деловања Европске уније; затим, институционална конзистентност подразумева усаглашено деловање различитих институција које у домену својих надлежности остварују поједине сегменте спољне политике Европске уније; као и вертикална конзистентност (у смислу члана 24, став 3. УЕУ) која се односи на повезивања спољнополитичког деловања ЕУ и држава чланица у усаглашено и прилагођено наступање на међународном плану.⁶³²

⁶³⁰ Sanam S. Haghighi, *Energy security – The External Legal Relations of the European Union with Major Oil- and Gas- Supplying Countries*, Hart Publishing, Oxford, 2007, p. 413.

⁶³¹ Nuttal посебно наглашава *Коминике* из 1974. године, објављен након Париског самита шефова држава или влада чланица некадашњих Европских заједница у којем се констатује: „Признајући потребу за свеобухватним приступом унутрашњим проблемима укљученим у остваривање европског јединства и спољних проблемима са којима се суочава Европа, шефови влада сматрају да је битно да се обезбеди напредак и свеобухватна конзистентност у деловању Заједница и у раду политичке сарадње.“ Види пире; Simon Nuttal, ‘Coherence and Consistency,’ in: Christopher Hill, Michael Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 94-96.

⁶³² Georgiana Ciceo, ‘The Common Foreign and Security Policy and the Inexhaustible Quest for its Institutional Consistency,’ in: *Studia UBB. Europaea*, Vol. LVII, No. 1/2012, p. 40. Овај аутор,

Институционална конзистентност означава конзистентну разраду и примену политика спољне природе Европске уније од стране различитих институција Уније. С друге стране, хоризонтална конзистентност се односи на све политике Европске уније, дакле како на оне које су доминантно екстерног карактера, тако и на оне које нису примарно усмерена према међународном плану. Хоризонтална конзистентност треба да омогући компатибилност свих политика када је за њихову реализацију потребно наступање и деловање на међународном плану.⁶³³

Институционална конзистентност је у одређеној мери унапређена изменама институционалног система уведеним Лисабонским уговором. Увођење функције сталног председника Европског савета, обједињавање неколико дотадашњих функција у оквиру високог представника за спољне послове и безбедносну политику и оснивање Европске службе за спољно деловање у значајној мери унапређују политички и административни оквир за остваривање оних надлежности Европске уније које имају екстерну димензију. Конзистентност спољног деловања Европске уније према трећим државама и међународним организацијама је унапређена захваљујући и експлицитном утврђивању међународноправног субјективитета ЕУ у оснивачким уговорима (члан 47. УЕУ). Ипак, иако је захваљујући овим решењима створен реалан основ за постизање већег степена институционалне конзистентности, мора се констатовати да ова решења немају већег утицаја на унапређење вертикалне конзистентности.⁶³⁴ Будући да је пракса Европске уније у спољним односима пре ступања на снагу Лисабонског уговора показала да усаглашено деловање на међународном плану није једноставно изводиво уколико би остало на нивоу правне норме без одговарајуће институционалне надградње, иновирани систем је предвидео и институционални основ обезбеђењу конзистентног деловања. Поред предвиђене

полазећи од налаза Кристофера Хила, наводи да се конзистентност спољног деловања Европске уније може посматрати са пет различитих аспеката: прво, са аспекта побољшаног институционалног оквира ЕУ након ступања на снагу Лисабонског уговора у погледу дотадашње поделе на стубове; друго, са аспекта различитих институција ЕУ са надлежностима у домену спољнополитичког деловања; треће, са аспекта дефинисања и вођења различитих политика из надлежности Европске уније; четврто, са аспекта односа између централних институција (Европска служба за спољно деловање) и периферних институција ЕУ (делегације ЕУ у трећим државама и при међународним организацијама) у домену ЗСБП и пето, са аспекта односа између Европске уније и њених држава чланица. Види шире: Georgiana Ciceo, *Op. cit.*, pp. 40-41.

⁶³³ Simon Nuttal, *Op. cit.*, p. 104.

⁶³⁴ *Ibid.*, p. 108; Anamaria Veronica Fuduli, *Op. cit.*, p. 732.

улоге Савета ЕУ и Европске комисије, постало је јасно да је потребно увести и неки нови институционални моменат. То је остварено креирање функције високог представника ЕУ за спољне послове и безбедносну политику. Осим тога што на основу члана 21, став 3. УЕУ, високи представник треба да пружа подршку Савету ЕУ и Европској комисији у устваривању конзистентног деловања, његов значај, правни положај и овлашћења у овом питању су јасније уређена у члану 18, став 4. УЕУ који *inter alia* предвиђа да високи представник обезбеђује конзистентност спољног деловања Уније. Додатно овоме, носилац ове позиције је истовремено и један од потпредседника Европске комисије и као такав је задужен за координисање сета политика Уније који имају екстерну димензију (члан 18, став 4. УЕУ). Сходно томе, високи представник одређује природу неке мере коју предузима Унија у том смислу што је квалификује у који домен спољног деловања спада. Зависно од тога да ли је у питању мера која улази у оквире ЗСБП или неког облика спољног деловања предвиђеног у УФЕУ, различите су процедуре и институционални актери у остваривању појединих права Уније који произилазе из њеног међународноправног субјективитета, пре свега у погледу права закључивања међународних уговора.⁶³⁵

У институционалном смислу, провођење конзистентности спољнополитичког деловања је подређено различитим аспектима наступа ЕУ на међународном плану. Тако се политичке одлуке у правилу доносе у Савету за иностране послове, али предлагачи ових одлука, иако је доносилац јединствен, зависе од тематике конкретне одлуке. За она питања која су из домена ЗСБП, предлагач је високи представник. Ипак, када је реч о оним питањима која имају и импликације у погледу политика економске природе, високи представник и Европска комисија наступају са заједничким предлогом према Савету министара (члан 22, став 2. УЕУ). На овај начин је, дакле, предвиђено обавезно укључивање Европске комисије у елаборацију и усвајање одлука које превазилазе, у спољнополитичком погледу, домен ЗСБП-а. Додатно овоме, члан 30, став 1. УЕУ даје овлашћење и државама чланицама да покрећу питања из домена ЗСБП-а пред Саветом ЕУ као и да подносе одговарајуће иницијативе и предлоге. Предвиђено је

⁶³⁵ Peter-Christian Müller-Graff, 'The Common Commercial Policy enhanced by the Reform Treaty of Lisbon,' in: Alan Dashwood, Marc Maresceau (eds.), *Law and Practice of EU External Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 196.

да и висок представник самостално, односно уз подршку Европске комисије, може учинити исто. Из овога се може закључити да, одлучивање у погледу конкретног спољнополитичког деловања Уније почива на улози високог представника у домену ЗСПП-а, која је међувладине природе, и Европске комисије у осталим аспектима спољног деловања Уније, који су по правилу засновани на принципу наднационалне сарадње. Такође, државе чланице имају могућност покретања различитих иницијатива чиме је оснажен принцип међувладине сарадње. Према томе, види се да је овај сет политика ЕУ које се односе на спољно деловање заснован на комбинацији двају принципа сарадње: међувладиног, за она подручја у којима је иницијатор или предлагач високи представник, односно у којима је иницијатор нека држава чланица, и наднационалног принципа у случајевима у којима се појављује Европска комисија.⁶³⁶

Посебан аспект конзистентности спољног деловања Европске уније се огледа у обезбеђивању сагласности конкретних мера спољнополитичке природе са основним вредностима које Унија промовише. Наиме, ово би значила да је немогуће прихватање међународних обавеза и закључивање међународних уговора под условима који би били супротни темељним вредностима које Унија треба да гарантује. Такође, у најширем смислу би ово значило да спољнополитички партнери Уније не би требало да буду они субјективитети који нарушавају или угрожавају вредности које Унија гарантује.⁶³⁷ На овај начин би Унија испоштовала прокламовани вредносни аспект својих међународних активности. Члан 21, став 3, подстав 2. УЕУ нуди решење о томе како постићи хоризонталну конзистентност. Ова одредба предвиђа да:

„Унија обезбеђује конзистентност између различитих подручја свог спољног деловања и других својих политика. Савет и Комисија уз помоћ високог представника Уније за спољне послове и безбедносну политику обезбеђују конзистентност и сарађују са тим циљем.“⁶³⁸

⁶³⁶ Georgiana Ciceo, *Op. cit.*, pp. 46-47. Треба указати и на ставове које износе поједини аутори да се истинско конзистентно деловање Европске уније на међународном плану може постићи не само кроз увођење ригидних институционалних механизма и правних формула, већ и неформалним приступом који треба да фаворизује идеју усаглашавања и конзистентности. Види шире: Roy H. Ginsberg, Michael E. Smith, *Op. cit.*, pp. 280-281.

⁶³⁷ Erik O. Wennerström, *Op. cit.*, pp. 224-226.

⁶³⁸ Члан 21, став 3. подстав 2. УЕУ.

У овом контексту се поставља практично питање о томе како је потребно протумачити појам конзистентног деловања. Наиме, у датом оквиру, ову обавезу треба схватити тако да значи да поједине мере, које усвоје институције Европске уније у оквиру својих надлежности, не смеју да буду међусобно искључиве и контрадикторне. Ове мере, у суштини, треба да изражавају опште циљеве процеса европског интегрисања који су дефинисани у члану 3, став 5. УЕУ, као и посебне циљеве дефинисане у члану 21, став 1. и 2. УЕУ. Дакле, Унија треба да своје конкретне спољнополитичке мере профилише у светлу овако постављених циљева. У литератури се опажа да је посебна одредба о заједничкој трговинској политици на најдиректнији начин упутила на постизање конзистентности деловања указивањем на циљеве спољних активности ЕУ дефинисаних оснивачким уговором.⁶³⁹

Ипак, најпроблематичније је постизање вертикалне конзистентности, односно конзистентног спољног деловања Европске уније и њених држава чланица. Ову врсту конзистентности је нарочито тешко остварити у домену заједничке спољне и безбедносне политике, док је унеколико лакше то остварити у областима у којима Унија има искључиву надлежност, као нпр. у оквиру заједничке трговинске политике. Наиме, за постизање вертикалне конзистентности није довољно обезбедити сагласност институција Европске уније о неком конкретном или стратешком опредељењу у оквиру њеног спољног деловања. Потребно је да неки спољнополитички циљ буде прихваћен од стране држава чланица и да га ове не оспоровају или не опструишу у свом спољнополитичком деловању. Постизање конзистентности вертикалне природе у домену заједничке спољне и безбедносне политике утолико је компликованије у односу на остале области спољног деловања јер у овом сегменту је искључена улога Суда правде који је био кључни кохезивни фактор у домену других политика Европске уније, пре свега у погледу на заједничку трговинску политику.⁶⁴⁰ Да би се осигурала вертикална конзистентност у домену заједничке спољне и безбедносне политике, члан 24, став 3. УЕУ предвиђа да државе чланице подржавају спољну и безбедносну политику Уније активно и безрезервно у духу лојалности и међусобне солидарности. При томе, државе чланице су дужне

⁶³⁹ Peter-Christian Müller-Graff, *Op. cit.*, p. 194.

⁶⁴⁰ Simon Nuttal, *Op. cit.*, pp. 106-107.

да следе деловање Уније у овој области. Државе чланице, надаље, имају позитивну обавезу да заједнички делују да оснаже и унапреде своју политичку солидарност, а имају негативну обавезу јер морају да се суздрже од оних активности које су супротне интересима Уније или који могу да угрозе њену ефективност кохезивне снаге у међународним односима. Ова забрана, дакле, представља логичан наставак обавезе за активним трагањем за политичком солидарношћу.

Иако би се чинило да описани правни оквир за обезбеђивање конзистентног деловања даје адекватан оквир за несметано вођење свих сегмената спољних политика Европске уније, у теорији се не гаји општа одушевљеност предметним решењима. На овом месту треба указати да у теорији постоје и схватања да увођење обавезе конзистентности може довести и до контрадикторних ситуацији у вези са остваривањем појединих политика Уније које имају међународну димензију. Овде се посебно указује на евентуалну погрешку учињену ситуирањем заједничке спољне политике у оквир свеобухватног спољног деловања Европске уније. Ово схватање се објашњава тако што се указује да подређеност заједничке трговинске политике општим циљевима спољног деловања несумњиво доводи до угрожавања чисто економских интереса који би требало да опредељују деловање у овом специфичном подручју. На овај начин је уведена и одређена превага међувладиног елемента, у институционалном смислу оличеног у Европском савету и Савету ЕУ, над наднационалним елементом, Европском комисијом, будући да ови први одређују конкретне смернице за свеукупно деловање Уније на међународном, односно спољном плану.⁶⁴¹

Због значаја који оснивачки уговори посвећују обавези конзистентности свих политика које имају спољну димензију са општим спољнополитичким циљевима Европске уније, у теорији се изражава бојазан, да би комбинација ове обавезе и улога коју има високи представник могла довести до угрожавања наднационалног квалитета политика предвиђених у УФЕУ, а на првом месту заједничке трговинске политике. Наиме, свака посебна политика има и своје посебне циљеве. Тако је за заједничку трговинску политику одређено да треба да

⁶⁴¹ Peter-Christian Müller-Graff, *Op. cit.*, pp. 194-195.

доведе до усаглашеног развоја светске трговине, постепеног укидања ограничења за међународну трговину и директне стране инвестиције, као и снижавање царина и других баријера (члан 206. УФЕУ). С друге стране, реализација ових специфичних циљева може бити отежана или онемогућена неким спољнополитичким циљевима дефинисаним као општим оквиром за деловање Уније на међународном плану у оквиру ЗСБП-а. Тако се дешава да ЗСБП као политика која се остварује у оквиру међувладиног принципа сарадње буде надређена наднационалној политици као што је заједничка трговинска политика. На тај начин се слаби њена самосталност и њена природа политике која је у искључивој надлежности Уније. Сматра се да би провођење конзистентности на овај начин могло угрозити интересе Уније који се профилишу у условима глобализованих привредних токова и учинити их секундарним у односу на чисте спољнополитичке циљеве. Дакле, остваривање неких циљева спољне политике може бити плаћено ценом у домену трговинских интереса. Као пример се у литератури наводи преговарање између Уније и Ирана које има реперкусије на економске односе двеју страна.⁶⁴²

Наше је мишљење да се институционална пракса након ступања на снагу Лисабонског уговора није у довољној мери искристалисала да бисмо могли извести конкретне закључке о конкретним решењима која имају за циљ обезбеђивање конзистентности спољног деловања Европске уније.

4.3. Надлежности за спољно деловање у појединим политикама

Након што смо представили правни оквир и начела за провођење појединих политика Европске уније које имају спољну димензију, потребно је да испитамо конкретне надлежности за провођење ових политика. Када се проучавају спољни односи Европске уније, треба имати на уму да за разлику од уобичајеног схватања овог термина, обухватају шири спектар политика које су у надлежности ЕУ, а не само класичну спољну политику која се углавном манифестује посредством јавне дипломатије. Дакле, овај појам се односи на све

⁶⁴² *Ibid.*, pp. 196-197.

спољне аспекте питања која су у надлежности Европске уније.⁶⁴³ Тако ћемо и размотрити постојеће видове спољног деловања Европске уније.

Спољно деловање Европске уније је у оснивачким уговорима подељено на две целине. Прву целину чини део обухваћен Насловом V Уговора о Европској унији (Опште одредбе о спољном деловању Уније и посебне одредбе о заједничкој спољној и безбедносној политици) и Пети део Уговора о функционисању Европске уније који обухвата спољно деловање ЕУ у контексту овог уговора. На овај начин, у различитим оснивачким уговорима су раздвојене ЗСПП и остали аспекти спољног деловања Уније. На неки начин, задржавање ове поделе одражава пред-лисабонски период постојања тростубне Европске уније и посебности оних политика и надлежности које су потпадале под комунитарни стуб. Вероватно значај питања која улазе у домен Заједничке спољне и безбедносне политике је захтевао да се у одређеној мери очува устаљени образац њене међувладине природе и одржи дотадашња логика другог ступа, а са друге стране, обезбеди јасна дистинкција од осталих подручја спољних активности Уније које су наднационалног карактера.⁶⁴⁴

У редовима који следе обрадићемо поједине политике за које је надлежна Европска унија, а које имају изражену спољну димензију.

4.3.1. Заједничка спољна и безбедносна политика

Прво питање које је потребно размотрити под овим поднасловом јесте утврдити дефиницију спољне политике. Под спољном политиком се подразумевају „*идеје и мере које су одредили креатори политика ради решавања неког проблема или промовисања неке промене у политици, ставовима или деловању неке државе или држава или недржавних актера, у међународној економији или у физичком окружењу у свету.*“⁶⁴⁵ Спољна политика је кроз

⁶⁴³ Michael E. Smith, Brian Crowe, John Peterson, *Op. cit.*, p. 253.

⁶⁴⁴ Peter-Christian Müller-Graff, *Op. cit.*, p. 193; Anamaria Veronica Fuduli, *Op. cit.*, p. 726.

⁶⁴⁵ Reuben Wong, *Op. cit.*, p. 140. У литератури су присутни ставови да треба разликовати спољну политику (*politique étrangère*) од спољних односа (*relations extérieures*). Прва би представљала политику која се води према страним државама и међународним организацијама са којима држава у питању не остварује блиске и пријатељске односе. Други појам спољних односа обухвата односе са државама са којима је постоји географска и политичка блискост. Jean-Paul Pancrascio ово разликовање темељи на раном искуству Француске у успостављању служби за спољне послове. Тако се наводи да је Устав Француске из 1791. разликовао *relations extérieures relations politiques du dehors*. Ова разлика је задржана и неким накнадно донесеним уставним актима

историју државног и међународног права установљена као један од основних прерогатива суверене државе. Пренос било којег сегмента и обима надлежности државе у овом домену на неки међународни оквир одлучивања, а посебно дефинисања заједничке политике, сам по себи је захтеван и тежак поступак.⁶⁴⁶ Уз појам спољне политике треба сагледати и значај иностраних послова као ресора кроз који се ова политика проводи у дело. У својој суштини, спољни или инострани послови су израз деловања надлежних органа неког међународноправног субјекта путем којег се изражава његова способност да води спољну политику. Спољни послови се, у том смислу, одвијају на правно уређен начин што значи да су предвиђене институције за обављање ових функција и прецизиране су њихове надлежности у том погледу. Међутим, због своје међународне димензије, вођење спољних послова не зависи искључиво од одредаба прописа о организовању државног апарата, односно прописа о институционалном систему међународних организација, већ се између међународноправних субјеката одвија на начин уређен међународним јавним правом.⁶⁴⁷

Због значаја овог питања, заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније се постепено развијала и добила посебне контуре. Њен развој, међутим, није био једноставан. Због тога ћемо прво размотрити како је текао овај процес, да бисмо касније појаснили ЗСБП према важећем правном оквиру. Такође, ову анализу ћемо употпунити освртом на одбрамбену компоненту ове политике.

А) Развој заједничке спољне и безбедносне политике

Заједничка спољна и безбедносна политика, која је настала у оквиру Европске уније, има своје зачетке у ранијим покушајима да се успостави политичка и одбрамбена сарадња европских држава. У атмосфери хладноратовске напетости и блоковске поделе остварени су и први кораци европских интеграција. Као одређену претходницу Европских заједница, литература препознаје тековине Хашког конгреса одржаног 1948. године. Као конкретизације сарадње држава

Француске. Шире види код: Jean-Paul Pancraccio, *Droit et institutions diplomatiques*, Pedone, Paris, 2007, pp. 13-14.

⁶⁴⁶ Georgiana Ciceo, *Op. cit.*, p. 38.

⁶⁴⁷ Владимир Ђурић, *Устав и међународни уговори*, Институт за упоредно право, Београд, 2007, стр. 17-19.

Западне Европе створен је Савет Европе као прва европска регионална организација, да би такође 1948. године формирана и Западноевропска унија.⁶⁴⁸ Након успелог ратификовања Париског уговора којим је основана Европска заједница угља и челика, у форми Плевеновог плана пласирана је идеја за формирање Европске одбрамбене заједнице. Уговор о оснивању ове заједнице потписан је 27. маја 1952. године, а институционални систем који је њиме успостављен садржавао је елементе одбрамбене и политичке интеграције, односно одређене врсте европске политичке наднационалне заједнице. Овај излет ка политичкој интеграцији која није успела, потврдио је оправданим Монеов и Шуманов неофункционалистички приступ постепеног у умереног развоја европске интеграционе изградње.⁶⁴⁹ Ипак, спремност да се покрене увођење у контекст европских интеграција спољне политике Европске уније у класичном смислу речи, заснива се на успеху који је постигнут у домену економске интеграције и спољне димензије овог процеса који је некадашњу Европску заједницу афирмисао као значајног актера међународних економских односа.⁶⁵⁰ Касније се увидело да је немогуће успоставити одбрамбену интеграцију без политичке интеграције и под вођством белгијског политичара Пола Анрија Спака израђен је Уговор о Статуту Европске (политичке) заједнице који је усвојен у форми нацрта 10. марта 1953. године.⁶⁵¹ Иако је постојало очекивање да ће бити успостављене ове две заједнице, француски Парламент је 30. августа 1954. године одбио да ратификује Уговор о Европској одбрамбеној заједници. Ово се тумачило као потпуна пропаст оба плана. На овакав исход ових пројеката утицали су одређени разлози спољнополитичке и унутрашњеполитичке природе. Наиме, окончани су били корејски и индокинески рат, а у блоковским одосима је дошло до одређеног детанта. На унутрашњем плану, у Француској су након избора 1951. године ојачале деголистичка партија и комунисти који су се, свако из својих разлога, противили значјнијем ограничењу националног суверенитета. У

⁶⁴⁸ Бранко М. Ракић, *За Европу је потребно време – о преурађеном покушају успостављања европске политичке интеграције*, Правни факултет у Београду, Београд, 2009, стр. 255.

⁶⁴⁹ David B. Goldman, *Op. cit.*, p. 257.

⁶⁵⁰ Christopher Hill, Michael Smith, *Op. cit.*, p. 15.

⁶⁵¹ О поступку израде овог уговора види шире код: Бранко М. Ракић, *За Европу је потребно време – о преурађеном покушају успостављања европске политичке интеграције*, *Op. cit.*, стр. 152-155.

суштини, директни разлози за формирање ових двају заједница, као и погодна политичка клима на унутрашњем плану су престали да постоје.⁶⁵²

Први конкретан импулс да се економској интеграцији придода и политичка сарадња се десио на Хашком самиту 1969. године. Након тога се приступило проналажењу адекватног начина политичке сарадње држава чланица изван структура које су познавали тадашњи конститутивни уговори Европских заједница.⁶⁵³ У домену спољног деловања, државе повезане у процесу европског интегрисања, спољну сарадњу и заједнички наступ према трећим државама су, у првом плану, дефинисале и остваривале у домену заједничке трговинске политике. Први формалан корак ка профилисању нечега што ће постати ЗСБП је било објављивање *Rapport Davignon* из октобра 1970. године којим је указано на потребу да се државе чланице међусобно консултују о главним спољнополитичким питањима. На темељима овог документа, током седамдесетих година прошлог века покренута је тзв. Европска политичка сарадња као ванинституционални оквир сарадње држава чланица у спољнополитичким питањима. Европска политичка сарадња је показала да има смисла да се развија спољнополитичка димензија европског интеграционог процеса. Смисао ове сарадње је био да се успостави усаглашено наступања држава чланица на међународном плану о појединим питањима. За разлику од оних питања која су била обухваћена наднационалним методом сарадње унутар институција тадашњих Европских заједница, европска политичка сарадња се одвијала према принципима међувладине сарадње и консензуалног заузимања ставова, а није имала утемљење у комунитарном институционалном оквиру. Без обзира на политички значај, овај вид сарадње није имао правни основ јер се на политичкој декларацији. Први наредни потез који је требало предузети било је њено укључивање у важеће конститутивне уговоре. Тако је ова сарадња уведена у Јединствени европски акт из 1986. године, али уз јасно назначење да се сарадња

⁶⁵² О разлозима пропасти ових двају планова види шире: Бранко М. Ракић, *За Европу је потребно време – о преурањеном покушају успостављања европске политичке интеграције*, *Op. cit.*, стр. 221-236. Након неуспеха успостављања Европске политичке и Европске одбрамбене заједнице, у француским политичким круговима се појавила идеја, коју је заступао де Гол, о потреби успостављања политичког директората НАТО пакта који би чинили шефови држава или влада трију најмоћнији чланица: САД-а, Француске и Велике Британије. На овај начин би се омогућила директна политичка димензија и контрола НАТО структура од стране трију држава. Види шире: Henry A. Kissinger, *Diplomacy*, Simon & Schuster, New York, 1994, pp. 610-614.

⁶⁵³ Simon Nix, *Op. cit.*, p. 387.

одвија између високих страна уговорница које ће заједничким напорима да формулишу и проводе европску спољну политику. Ова сарадња је и према овим одредбама задржана изван комунитарних институција. На политичком нивоу се одвијала између министара иностраних послова држава чланица и под руководством председавајуће државе. Има случајева у пракси који показују намеру појединих држава чланица да се јасно укаже на различит карактер састанака које би одржавали министри иностраних послова. Тако се помиње пример када су министри у јутарњим сатима одржали састанак у Копенхагену у оквиру Европске политичке сарадње, да би се касније истог дана састали у Бриселу у формату редовног Савета министара Европских заједница. Дакле, након што је политичка сарадња добила правни основ, следећи корак у њеном развоју је било усостављање сталног и стабилног институционалног оквира за њено провођење. Одлучујући корак ка институционализовању овог вида сарадње држава чланица, десио се ступањем на снагу Уговора из Мастрихта којим је у институционалне оквиру уведена заједничка спољна и безбедносна политика унутар другог стуба Европске уније. Ипак, иако је ова политика имала префикс заједничке политике, она је и даље почивала на принципу међувладиног деловања и одлучивања и била је далеко од увођења јединствене политике, као што су оне политике које су развијене у домену економске интеграције унутар јединственог тржишта.⁶⁵⁴

Ипак, постоје оцене у литератури да ово није било довољно да се развије и проводи снажна и утицајна европска спољна политика, те да су превагу у спољној политици над Европском унијом однеле евро-атлантске структуре.⁶⁵⁵ Слабост Европске политичке сарадње се објашњава односом држава чланица према овом оквиру за сарадњу, са једне стране, и институционалним недостацима самог механизма сарадње, са друге стране. Наиме, поједине државе чланице су имале резерве према утврђивању заједничког деловања држава чланица Европских заједница у неким питањима спољне политике и користиле захтев за постизање

⁶⁵⁴ Jean-Claude Piris, *Op. cit.*, pp. 145-146. Georgiana Ciceo, *Op. cit.*, pp. 38-39; Filippo Andreatta, *Op. cit.*, p. 23; Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, 'The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union,' in: *European Foreign Affairs Review*, Vol. 7, 2002, p. 257; Sanam S. Haghighi, *Op. cit.*, p. 399; Michael E. Smith, Brian Crowe, John Peterson, *Op. cit.*, p. 255.

⁶⁵⁵ James Roger, 'From Civilian Power to Global Power: Explicating the European Union's Grand Strategy Through the Articulation of Discourse Theory,' in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47, No. 4/2009, p. 841.

консензуса да би онемогућиле постизање јединственог става. Додатно овоме, што се тиче самог механизма сарадње, његова слабост је била непостојање институционалне подршке његовом деловању, као и непостојање адекватног особља и политичких инструмената. Међутим, било је и неких светлих примера који су показали и добре аспекте постојања овог вида сарадње држава чланица. То је посебно видљиво на мултилатералним форумима где заједничко деловање и усаглашен став даје већи утицај свим чланицама Европских заједница. Најбољи пример јесте наступ држава чланица Европских заједница који је остварен у оквиру Конференције о европској безбедности и сарадњи током 1975. године.⁶⁵⁶

Сматра се да је један од проблема који су утицали на неефикасност европске политичке сарадње била чињеница да није била једнако прихваћена од свију држава чланица. Велике државе чланице су и даље настојале да одрже што је могуће већи степен самосталности у спољним пословима, док су мање државе чланице у овом механизму препознале сопствену шансу. Тако су мање државе чланице, током председавања Европским заједницама, настојале да дају одређену динамику овом виду сарадње држава чланица, при чему су позицију председавајуће државе користили и за истицање своје улоге на међународном плану.⁶⁵⁷

Уговор из Мастрихта сарадњу у оквиру ЗСБП уводи у институционалне оквире и ова политика се формулише унутар институција Европске уније, а исту проводе Унија и државе чланице, а не високе стране уговорнице, како је то био случај са Европском политичком сарадњом.⁶⁵⁸ Развој ЗСБП у периоду пре ступања на снагу Лисабонског уговора, као и тенденција Европске уније да на међународном плану наступа као јединствен актер са што је могуће већи значајем, указали су на потребу институционалне реорганизације да би се ова политика могла што делотворније и ефикасније проводити.⁶⁵⁹

⁶⁵⁶ Michael E. Smith, Brian Crowe, John Peterson, *Op. cit.*, pp. 256-257.

⁶⁵⁷ John McCormick, *Op. cit.*, p. 191. У свом зачетку, спољна политика Европских заједница, у форми Европске политичке сарадње, била је одраз деголистичке политичке оријентације за коју једино било прихватљиво успостављање овог вида сарадње у ванинституционалној форми и по принципа међувладине сарадње суверених држава. Види шире: Geoffrey Edwards, 'The Pattern of the EU's Global Activity' in: Christopher Hill, Michael Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 52.

⁶⁵⁸ Ramses A. Wessel, 'The International Legal Status of the European Union,' *Op. cit.*, p. 117.

⁶⁵⁹ T C Hartley, *Op. cit.*, p. 33.

Б) Заједничка спољна и безбедносна политика након ступања на снагу Лисабонског уговора

У претходним редовима смо нагласили да важећи правни оквир Европске уније у погледу спољног деловања усваја дихотомни приступ. Један сегмент спољних активности је обухваћен ЗСБП, а други део је регулисан у УФЕУ. Овакво нормативно решење намеће потребним да се у контексту разматрања ЗСБП одговори на неколико битних питања. Тако ћемо, прво, појаснити посебан положај ове политике у оквиру надлежности Европске уније, анализирајући правну природу ове надлежности, начин усвајања аката у оквиру политике, као и институционални и процедурални оквир за њено провођење. Затим ћемо детаљније размотрити врсту и дејство аката који се усвајају на основу надлежности која је Европској унији додељена у оквиру ЗСБП.

Б.1. Посебан положај заједничке спољне и безбедносне политике

Спајање Европске заједнице и Европске уније које је постигнуто Лисабонским уговором није довело до јаснијег одређења оквира надлежности обухваћених ЗСБП-ом. Први проблем са којим се сусрећемо у проучавању ЗСБП јесте утврђивање природе ове надлежности Европске уније. У погледу ЗСБП остало је нерешено питање, на номотехничком нивоу, њеног сврставања у једну од категорија надлежности ЕУ утврђених у чл. 3. до 6. УФЕУ. Члан 2, став 4. УФЕУ предвиђа:

„Унија има надлежност, у складу са одредбама Уговора о Европској унији, за утврђивање и провођење заједничке спољне и безбедносне политике, укључујући и постепено успостављање заједничке одбрамбене политике.“

Ова одредба нам не говори да ли ЗСБП спада у искључиву, подељену или допунску надлежност Европске уније. Да бисмо извршили правилну класификацију ове надлежности, претходно је потребно указати на одређене специфичности ЗСБП.

ЗСБП је уређена у Наслову V Уговора о Европској унији који обухвата чл. 21. до 46. УЕУ. Све остале политике у надлежности Уније су уређене одредбама Уговора о функционисању ЕУ, а спољно деловање посебно у Наслову V овог уговора. Сама одвојеност ЗСБП указује на њену посебну природу. Члан 24, став 1. УЕУ изричито предвиђа да се ЗСБП води према посебним правилима и у посебним поступцима. Затим, у домену ове политике се не усвајају правни акти

као што је то случај за питања обухваћена у УФЕУ. Улога Суда правде у овом домену је такође видно редукована што је још један од аргумената у прилогу посебности ове политике. Такође, изричито је предвиђено да се клаузула о допунским надлежностима из члана 352. УФЕУ не односи на подручје ЗСБП.⁶⁶⁰

На ЗСБП се примењује посебан поступак одлучивања у односу на остале политике спољног деловања које су регулисане у УФЕУ. Такође, у овом домену није слеђена општа номотехничка логика оснивачких уговора да се изврши категоризација надлежности ЕУ на искључиве, подељене и допунске. Тако члан 2, став 4. УФЕУ предвиђа да Унија располаже надлежношћу у складу са УЕУ (дакле не правилима из Наслова I Првог дела УФЕУ о категоризацији надлежности ЕУ) за дефинисање и провођење заједничке спољне и безбедносне политике, која укључује и постепено успостављање заједничке одбрамбене политике. Додатно овоме, члан 40. УЕУ искључује међусобне утицаје ЗСПБ на политике и надлежности утврђене у чл. 3. до 6. УФЕУ. Теорија сматра да, иако је овим одредбама учињен напор да се разграниче ове две области деловања ЕУ на међународном плану, ипак због недостатка јасног критерија њиховог разликовања и због могућности да дође до њиховог преплитања, није отклоњена свака могућност спорења. При томе, ове области деловања имају једнак значај, а одредбе које их успостављају једнаку правну снагу. У случају евентуалног сукоба, према одредбама оснивачких уговора, не би било једноставно одредити примат једне од група надлежности.⁶⁶¹ Према томе, ова политика се базира на принципу сагласности свих држава чланица Уније, тако да је могуће њено вођење у оном домену у којем постоји ова сагласност.⁶⁶²

Посебност ЗСБП се види и у погледу начина њеног провођења у дело. Члан 26, став 3. УЕУ је установио да високи представник и државе чланице ову политику проводе у дело уз употребу ресурса Уније и ресурса држава чланица. Дакле, одређени паралелизам у контексту ове политике је установљен како у погледу њених извршилаца – високог представника у име Уније и држава чланица, тако и у погледу ресурса који се упостребљавају за њено провођење –

⁶⁶⁰ Marise Cremona, 'Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process,' *Op. cit.*, pp. 64-65.

⁶⁶¹ *Ibid.*, pp. 44-45. Члан 1, став 3. УЕУ и члан 1. УФЕУ утврђују да оба уговора имају једнаку правну снагу.

⁶⁶² Martin Sobotka, Lucie Sobotková, Zdenek Řízel, *Op. cit.*, p. 164.

националних ресурса и ресурса Уније. Можемо констатовати да овај карактер ЗСБП потиче из чињенице да државе чланице немају јединствено схватање домета и обима ове политике нити постоји спремност да ова политика постане нека врста јединствене политике Европске уније као што је случај са појединим политикама које имају доминантно економски карактер.⁶⁶³

Основни недостатак одредаба УЕУ је тај што није јасно одређено, попут одредаба члана 2. УФЕУ, на који начин вршење надлежности ЕУ које се подводе под ЗСБП утиче на овлашћења држава чланица, а самим тиме и на њихов статус као субјеката међународног јавног права. Из одредаба чл. 3. до 6. УФЕУ јасно је да ЗСБП није ни искључива нити је допунска надлежност ЕУ. Члан 4. УФЕУ, који се односи на подељене надлежности, ове одређује као оне које не спадају ни у искључиве ни у допунске надлежности ЕУ, при чему *exempli causa* наводи најважније области у којима Унија врши подељену надлежност са државама чланицама. Иако ниједна од релевантних одредаба не предвиђа да ЗСБП не спада у подељене надлежности, могло би се закључити да је она једна од тих политика, ипак треба знати да је основно обележје подељених надлежности њихово преемптивно дејство на овлашћења држава чланица, што значи да оне не могу вршити надлежност у оној мери у којој је то учинила Унија у складу са чланом 2, став 2. УФЕУ.⁶⁶⁴ За боље разумевање ствари треба указати и на релевантне декларације о ЗСБП које су изјављене уз Лисабонски уговор. Тако алинеја 1. Декларације број 13. ЗСБП садржи следећу изјаву:

„Конференција истиче да одредбе Уговора о Европској унији које се односе на Заједничку спољну и безбедносну политику, укључујући и успостављање функције Високог представника Уније за спољне послове и безбедносну политику и оснивање Службе за спољне послове, не утиче на надлежности држава чланица, које тренутно постоје, за формулисање и вођење њихове спољне политике нити њиховог националног представљања у трећим државама и међународним организацијама.“⁶⁶⁵

У сличном маниру и алинеја 1. Декларације број 14. о ЗСБП гласи:

⁶⁶³ Michael E. Smith, Brian Crowe, John Peterson, *Op. cit.*, p. 254.

⁶⁶⁴ Marise Cremona, 'Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process,' *Op. cit.*, p. 65.

⁶⁶⁵ Declaration No. 13. concerning common foreign and security policy, *Official Journal of the European Union*, C 306/255, EN, 17.12.2007. Из овога неки аутори закључују да ће овлашћење високог представника у домену ЗСБП бити сведено на надзор над провођењем мера ове политике. Уколико изостане сагласност држава чланица о некој конкретној мери, високи представник неће моћи да делује у смислу те мере, односно неће постојати правни основ за њену имплементацију без обзира што конкретно питање може бити од великог значаја за споснополитички наступ Уније. Види шире: Alina Kaczorowska, *Op. cit.*, p. 54.

„Додатно посебним правилима и поступцима наведеним у ставу 1. члана 11. Уговора о Европској унији, Конференција истиче да одредбе које се односе на заједничку спољну и безбедносну политику укључујући и оне о Високом представнику Уније за спољне послове и безбедносну политику и Службу за спољне послове не утичу на постојећи правни основ, надлежности и овлашћења сваке државе чланице које се односе на формулисање и вођење њене спољне политике, њене националне дипломатске службе, односе са трећим државама и учешће у међународним организацијама, укључујући и чланство држава чланица у Савету безбедности Уједињених нација.“⁶⁶⁶

Ове декларације, које формално имају карактер интерпретативних изјава, би требало схватити као додатну аргументацију тумачењу да се на подручје ЗСБП не примењује принцип преемпције јер оне јасно потврђују схватање држава чланица – уговорница конститутивних уговора, да одредбе које уређују ЗСБП не утичу на њихове надлежности да формулишу и воде спољну политику. На основу претходног, а у вези са одређивањем природе надлежности Европске уније у домену ЗСБП, могло би се закључити да ова није ни подељена надлежност, те да чини посебну *sui generis* надлежност. Као таква, надлежност у домену ЗСБП има обележја и подељених и допунских надлежности Уније. У том смислу важно је истаћи да утврђена јуриспруденција Суда правде у погледу спољних надлежности не може бити примењена у домену ЗСБП.⁶⁶⁷ Wessel сматра да надлежност Европске уније у домену ЗСБП треба окарактерисати као паралелну надлежност јер су у тим питањима истовремено надлежне и државе чланице, како смо горе показали, као и Европска унија. Склапање међународних уговора од стране ЕУ у овој области нема преемптивно дејство на државе чланице.⁶⁶⁸ У институционалном погледу, посебност ЗСБП се огледа у предоминантној улози Европског савета, принципа једногласности у одлучивању и одсуства законодавне иницијативе Европске комисије, коју ова институција скоро ексклузивно ужива у погледу осталих политика.⁶⁶⁹ Cremona сматра да формулација члана 24, став 1. УЕУ по којој ЗСБП покрива сва подручја спољне политике значи да се у овој одредби може пронаћи правни основ за сваки облик спољног деловања ЕУ,

⁶⁶⁶ Declaration No. 14. concerning common foreign and security policy, *Official Journal of the European Union*, C 306/255, EN, 17.12.2007.

⁶⁶⁷ Marise Cremona, 'Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process,' *Op. cit.*, p. 65; Gilles de Kerchove, Stephan Marquardt, *Op. cit.*, p. 821.

⁶⁶⁸ Ramses A. Wessel, 'The EU as a party to international agreements: shared competences, mixed responsibilities,' *Op. cit.*, p. 157; Слично становиште види код: Gilles de Kerchove, Stephan Marquardt, *Op. cit.*, p. 821.

⁶⁶⁹ Federiga Bindi, 'One Year On: Assessing the European Foreign Policy and the European External Action Service,' in: *Brown Journal of World Affairs*, Vol. XVII, Issue II, Spring/Summer 2011, p. 126.

укључујући и области обухваћене УФЕУ. У том контексту, дефинисана једнакост правних основа садржаних у два уговора не олакшава решавање евентуалног сукоба. Јасно одређење правног основа у домену ЗСБП је отежано због тога што ЗСБП нема посебне наведене циљеве, а према пракси Суда правде циљеви неког акта су, поред садржине, опредељујућег и објективног значаја за избор одговарајућег правног основа. Ипак, овај аутор нуди одговарајуће решење којим би се, принципијелно, могла надоместити недовољно прецизна нормативна решења оснивачких уговора. Наиме, одредбе и надлежности у домену ЗСБП, треба посматрати као генерална овлашћења за спољно деловање ЕУ, док она из УФЕУ која имају спољњу димензију или обухватају неку посебну политику која има спољну димензију, треба третирати као посебна овлашћења. Полазећи од ове поставке, у случају сукоба двају правних основа треба применити правило *lex specialis derogat legi generali*. Сходно овом правилу, уколико у конкретној ствари постоји посебна надлежност ова би требало да буде узета за правни основ, а не општа надлежност. Општа надлежност би, дакле, била примењена једино уколико не постоји посебна надлежност.⁶⁷⁰

ЗСБП је суштински повезана са суверенитетом држава чланица ЕУ те је за њено формулисање битно постојање једногласности држава чланица о неком конкретном питању. Према постојећем односу снага које владају у ЕУ није могуће успоставити неки другачији систем који не би уважавао принцип једногласности у домену ове политике.⁶⁷¹ Овакав начин процедуралног уређења ЗСБП-а је последица директне повезаности њеног остваривања са суверенитетом држава чланица у међународном правном систему. Наиме, за постојање државе, као ентитета који предствала један народ, сматра се суштинским очување њене суверености на међународном плану што имплицира да држава не би требало да буде подвргнута било којем облику наднационалне власти. Постојање међународног суверенитета је један од основних услова за очување државне независности на међународном плану.⁶⁷² У политичком смислу, према овоме,

⁶⁷⁰ Marise Cremona, 'Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process,' *Op. cit.*, p. 46; Anamaria Veronica Fuduli, *Op. cit.*, p. 735.

⁶⁷¹ Jean-Claude Piris, *Op. cit.*, p. 154.

⁶⁷² Jean-Paul Pancrascio, *Op. cit.*, pp. 19-20. Надаље, чињеница да су државе чланице пренеле одређена овлашћења на неку међународну организацију не морају увек да значе да је овај пренос овлашћења извршен у потпуности. Напротив, могуће је да се ради о паралелним надлежностима.

тешко би се могло говорити о некој јединственој и сасвим аутономној спољној политици Европске уније. Стога је неки аутори описују као сумарну политику држава чланица.⁶⁷³ Такво стање ствари указује на висок степен интереса националних центара политичке моћи на профилисање наступа појединих држава чланица на међународном плану и заступања њихове воље у дипломатским односима. Ово инсистирање на укључености релевантних националних актера, пре свега надлежних институција у процес спољнополитичког одлучивања, не значи негирање сарадње у оквирима заједничке политике на нивоу Европске уније. Напротив, то даје посебан вид легитимитета спољнополитичком деловању Уније у домену ЗСБП. Поред ове политичке димензије, у погледу међународноправног субјективитета ЕУ се може закључити да ће испољавање истог у погледу питања која се подводе под ЗСБП бити у потпуности омогућено све док постоји одговарајући степен добре воље држава чланица за остваривање конкретне сарадње у датој ситуацији. Надаље, то значи да међународноправни субјективитет ЕУ у контексту ЗСБП је сасвим међувладине природе.

Дакле, показали смо да се надлежност Европске уније у домену ЗСБП означава као паралелна надлежност Уније и држава чланица. Након што смо појаснили правну природу ове надлежности, следеће битно питање, са становишта овлашћења Уније у домену ЗСБП, јесте питање природе аката које усвајају институције ЕУ ради провођења активности Уније у домену ове политике. На првом месту, потребно је истаћи да се у домену ЗСБП не могу усвајати легислативни акти (члан 24, став 1. и члан 31, став 1. УЕУ). Одлучивање у домену ове политике је изузето од општих правила одлучивања која важе у погледу осталих политика Европске уније. Другим речима, комунитарни метод одлучивања, који је у предлисабонском периоду био важећи у погледу првог стуба, Лисабонским уговором је проширен на сва остала питања обухваћена конститутивним уговорима ЕУ, осим ЗСБП. Према члану 31, став 1. УЕУ Европски савет и Савет Европске уније одлуке из домена ЗСБП усвајају једногласно. Такође, предвиђена је у подставу 2. овог става да је могуће да

То значи да се ове надлежности обављају заједнички, односно од стране међународне организације у мери у којој то усагласе државе чланице. Види шире: Julia Schmidt, 'Common Foreign and Security Policy and European Security and Defence Policy after the Lisbon Treaty: Old Problems Solved?', in: *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, Vol. 5, 2009, p. 247.

⁶⁷³ Filippo Andreatta, *Op. cit.*, p. 34.

представник државе чланице изрази суздржаност. У том случају одлука неће обавезивати ову државу, али ће бити обавезујућа за Унију. Ипак, доминантни принцип једногласног одлучивања није апсолутне природе. Члан 31, став 2. УЕУ предвиђа неколико случајева у којима ће Савет Европске уније одлучивати квалификованом већином. Квалификована већина је дозвољена у случајевима када се одлучује о одлуци којом се утврђује мера или позиција Уније на основу одлуке Европског савета, затим, о одлуци којом се на предлог високог представника за спољне послове и безбедносну политику, а након што је Евроски савет упутио посебан захтев, утврђују мере или позиције Уније на иницијативу Савета ЕУ или на иницијативу високог представника и када се усваја одлука којом се проводи нека одлука којом се утврђује мера или позиција Уније. Такође, Савет одлучује квалификованом већином и о именовану специјалних представника Европске уније. У случају одлучивања квалификованом већином такође је предвиђен механизам заштите државе чланице. То је могуће уколико представник државе изјави да ће се због виталног и изричитог разлога супротставити усвајању акта. Уколико буде учињена оваква изјава, обуставља се поступак усвајања, а високи представник настоји да постигне компромис. Уколико би овај покушај високог представника остао без успеха, о питању одлучује Европски савет. Дакле, поред специфичних аката, ова политика се разликује и по посебној процедури одлучивања.⁶⁷⁴ Такође, члан 275, став 1. УФЕУ утврђује да Суд правде нема надлежност у односу на одредбе оснивачких уговора о ЗСБП, као ни у односу на акте усвојене на основу ових одредаба. Према томе, ова политика и акти које усвајају институције на основу овлашћења утврђених у одредбама оснивачког уговора о овој политици не могу бити предмет судске контроле за разлику од осталих аката који се усвајају унутар неких других политика Европске уније. По овом питању се и види још једна разлика између ЗСБП и осталих политика Уније. Ово разликовање је највероватније усвојено да би се додатно истакао приоритетно политички значај овог домена деловања Уније, као и да би се искључио надзор Суда правде над актима који изражавају политичку опредељеност Уније и, на одређени начин, и њених држава чланица. Међутим, искључење судског надзора над ЗСБП у смислу члана 275, став 1.

⁶⁷⁴ Anamaria Veronica Fuduli, *Op. cit.*, pp. 730-731.

УФЕУ није апсолутне природе. У анализи правних аспеката ове политике треба указати на члан 40, став 1. УЕУ који установљава обавезу институција ЕУ које су надлежне у домену ЗСБП да приликом провођења ове политике не смеју да утичу на примену поступака и овлашћења институција установљених оснивачким уговорима за обављање надлежности које су поверене Европској унији. Да би ова одредба имала свој смисао, односно да би се обезбедило поштивање ограничења институција надлежних за ЗСБП да нарушавају надлежности и поступке установљене у домену осталих политика Уније, а у складу са оснивачким уговорима, предвиђа се у члану 275, став 2. УФЕУ да је Суд правде овлашћен да надзире примену члана 40. УЕУ. На овај начин је, ипак, створено подручје за деловање Суда правде у домену ЗСБП, али само као својеврсног *голмана* који треба да спречи институције које одлучују и имплементирају акте усвојене у домену ове политике да задиру у неке друге политике.⁶⁷⁵

Имајући у виду горе наведено, суштинска разлика ове политике од осталих политика из надлежности Европске уније се огледа по неколико основа. На првом месту, у погледу класификације предметне надлежности, видели смо да она улази у флуидну категорију паралелних надлежности и, у том погледу, се не уклапа у каталог надлежности који је уведен Лисабонским уговором. Друго, у вези са поступком одлучивања евидентна је доминантна позиција међувладиног принципа одлучивања и захтева за једногласности приликом усвајања одлука. Такође, институције које су одлучујуће у овој политици су оне које представљају државе чланице – Европски савет и Савет Европске уније, док је Европска комисија сасвим потиснута у други план. Треће, за акте усвојене у оквиру ове надлежности прецизирано је да немају карактер легислативних аката, а и улога Суда правде ЕУ је битно редукована у односу на његова овлашћења у осталим сегментима примене оснивачких уговора Уније. Дакле, јасно се види намера креатора конститутивних уговора, да се у домену ове политике искључи било каква могућност да се редукује или угрози самостално остваривање међународноправног субјективитета држава чланица и консеквентно угрози њихов суверенитет као чланица међународне заједнице.⁶⁷⁶

⁶⁷⁵ *Ibid.*, pp. 732-733.

⁶⁷⁶ Panos Koutrakos, *EU International Relations Law, Op. cit.*, p. 381.

Када је реч о примени ЗСБП у међународној пракси Европске уније, нужно се поставља питање њеног односа према другим политикама које имају, у већој или мањој мери, спољну димензију. Наиме, њихова међузависност је предетерминисана само одређивањем јединствених спољнополитичких циљева и потребе да Унија у међународним односима делује као јединствен субјективитет. Међутим, без обзира на ово телеолошко одређење мисије Уније као међународног субјекта, ипак је у њеном унутрашњем правном систему и деловању институција присутно одређено разликовање спољног деловања које улази у оквиру ЗСБП-а и осталих видова спољног деловања. Стога је од практичног значаја да се онда пошто се утврди да неко конкретно питање улази у домен спољне делатности Уније, додатно провери у који конкретни сегмент спољне активности улази. Другим речима, спољнополитичка природа неке правне или материјалне мере, коју предузима ЕУ није довољно прецизно њено одређење, потребно је утврдити да ли је она из домена ЗСБП-а или проистиче из оквира спољне димензије неке друге политике. Ово разликовање за собом повлачи битне последице у погледу институционалног провођења унутар Уније и његовог правилног пласирања на међународном плану, било у контексту остваривања неких међународноправних инструмената (нпр. закључивања међународних уговора) или, пак, у вези са предузимањем неких фактичких радњи.⁶⁷⁷ Државе чланице су на основу члана 32. УЕУ дужне да се консултују у оквиру Европског савета и Савета министара о сваком питања спољне и одбрамбене политике које је од општег интереса. Ова обавеза омогућава да се успостави јединствен наступ на међународном плану по оним питањима која су од интереса за све државе чланице. Она означава обавезу консултовања која је позната у међународном јавном праву. Обавеза консултовања значи да су државе на које се она односи дужне да се суздрже од изношења појединачног став пре него што се обаи процес консултације унутар предвиђеног међународног форума о конкретном питању. Ова обавеза консултовања је директно повезана са обавезама из члана 24 УЕУ и омогућава њихову даљњу операционализацију.⁶⁷⁸

⁶⁷⁷ Juan Santos Vara, 'The Establishment of the European External Action Service: the EU in Search of a Stronger Role on the International Stage,' in: *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, Vol. 7, No. December, 2011, p. 118.

⁶⁷⁸ Julia Schmidt, *Op. cit.*, p. 249.

Једна од латералних последица ЗСБП-а, по мишљењима неких аутора, јесте промена природе односа између држава чланица као међународноправних субјеката. Наиме, иако чланице Европске уније као регионалне организације засноване на интеграционом процесу којим је успостављен висок степен сарадње између њених чланица у великом броју подручја са значајним елементима наднационалне сарадње, државе чланице међу собом одржавају традиционалне билатералне дипломатске односе. Међутим, будући да су успостављени бројни видови суштинске сарадње, сматра се да државе чланице више не могу друге државе чланице Уније посматрати као сваку трећу страну државу. Постизање заједничких ставова у оквиру институционалног система Европске уније чини да ове државе у погледу најзначајнијих спољнополитичких питања делују заједнички и усаглашено. Ови односи би, по правилу, требало да буду карактерисани високим степеном сарадње и солидарности те због тога се билатерални односи између држава чланица ЕУ не би требало да посматрају у оквиру спољне политике већ кроз призму блиским спољних односа.⁶⁷⁹ Такође, између спољнополитичког деловања Европске уније и држава чланица постоји једна суштинска разлика. Према наводима у литератури, спољну политику ЕУ, осим свих наведених и показаних специфичности, карактерише и њена суштинска разлика у односу на спољнополитичко деловање држава. Европска унија преферира мирно решавање отворених питања, кориштење економске сарадње и мера трговинске политике и сл. у односу на присилна средства и посезање за применом силе.⁶⁸⁰

Б.2. Врста и дејство аката који се усвајају у оквиру заједничке спољне и безбедносне политике

Члан 25, став 1. УЕУ предвиђа да се у оквиру ЗСБП усвајају опште смернице за провођење ове политике, као и одлуке којима се дефинишу мере које Унија треба предузети, позиције које Унија треба заузети и механизми за провођење ових мера и позиција. Из овога се види да је напуштено именовање аката који су раније коришћени (заједнички ставови, заједничке акције) у домену ове политике. На основу члана 28. УЕУ Савет министара доноси одлуке, које су

⁶⁷⁹ Jean-Paul Pancraccio, *Op. cit.*, pp. 14-15.

⁶⁸⁰ Geoffrey Edwards, *Op. cit.*, p. 53.

обавезујуће за државе чланице, којим се утврђују циљеви мера Европске уније, обим мера, средства за њихово остваривање која се стављају Унији на располагање. Такође, одлука усвојена на основу ове одредбе предвиђа услове за провођење и трајање акције која је предвиђена одлуком. Члан 29. УЕУ даје овлашћење Савету министара да усваја одлуке које се односе на тематску проблематику и на питања која имају географску природу. Овакве одлуке се у литераутир оцењују као обавезујуће за државе чланице. Наиме, након што нека одлука из домена ЗСБП буде усвојена од стране Савета министара, државе чланице имају двоструку обавезу. Прво, дужне су да активно доприносе утврђену политику Европске уније. Друго, дужне су да се уздрже од сваке једностране или мултилатералне делатности која би могла да угрози активности Европске уније предвиђене одлуком Савета.⁶⁸¹

Будући да је појашњен посебан положај ЗСБП у институционалној структури ЕУ, јасно је да и акти усвојени у склопу ове политике неће имати исти карактер и правно дејство као акти које усвајају институције Уније у остваривању надлежности у осталим политикама. На правне акте Уније се примењују доктрине директног дејства, примата и индиректног дејства на начин установљен у пракси Суда правде, што је посебно и наглашено, када је реч о примату права Уније у Декларацији број 17.⁶⁸² Ове доктрине се не односе на мере усвојене у оквиру ЗСБП. Ипак, аутори УЕУ су предвидели како да надоместе недостатак ових дејстава аката усвојених у оквиру ЗСБП. Члан 24, став 3. који утврђује обавезујуће дејство ових аката, указујући на везаност држава чланица принципом лојалне сарадње из члана 4, став 3. УЕУ, утврђује да државе чланице имају обавезу да подржавају спољну и безбедносну политику ЕУ активно и безрезервно у духу лојалности и узајамне солидарности и да се прилагођавају активностима ЕУ у тој области. Осим тога, државе чланице су обавезне да се уздрже од сваке делатности која је супротна интересима ЕУ или може да штети њеној ефикасности као кохезивној

⁶⁸¹ Julia Schmidt, *Op. cit.*, pp. 252-254. За примере ових аката види: Council Decision 2013/233/CFSP of 22 May 2013 on the European Union Integrated Border Management Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya), *Official Journal of the European Union*, L 138/15, EN, 24.05.2013; Council Decision 2013/186/CFSP of 22 April 2013 amending Decision 2012/739/CFSP concerning restrictive measures against Syria, *Official Journal of the European Union*, L 111/101, EN, 23.04.2013.

⁶⁸² Види: Declaration No. 17. concerning primacy, *Official Journal of the European Union*, C 306/256, EN, 17.12.2007.

снази у међународним односима.⁶⁸³ Обавеза лојалне сарадње, на коју ова одредба упућује, садржи, формалноправно посматрано, позитивну и негативну обавезу. Позитивна обавеза се огледа у дужности држава чланица да активно доприносе провођењу и унапређењу ЗСБП, док, са друге стране, негативна обавеза представља забрану за државе чланице да предузимају мере које су противне интересима Европске уније или које могу умањити ефикасност мера које предузима Европска унија.⁶⁸⁴

Према томе, ако обавезу држава чланица из члана 24, став 3. УЕУ анализирамо са аспекта вршења уговорне способности ЕУ, намеће се закључак да су државе чланице дужне да се придржавају међународних уговора које ЕУ закључи у контексту вођења ЗСБП. Такође, евентуални међународни уговори које би поједине државе чланице закључивале у домену ове политике, будући да се ради о паралелној надлежности, не би било дозвољено да буду супротни раније закљученим уговорима од стране Европске уније. Међутим, питање посебног значаја, а које је могуће у пракси, јесте ситуација у којој ЕУ закључује међународни уговор који је *ratione materiae* сличан или истоветан међународним уговорима раније закљученим од стране држава чланица. Литература нуди следеће решење ове ситуације. Сматра се да би закључивање међународног уговора од стране ЕУ у смислу претходног требало да произведе такво правно дејство по којем у случају сукоба одредаба међународног уговора који је закључила једна од држава чланица са овим уговором који је закључила ЕУ, међународни уговор који је закључила ЕУ би требало да има примат. Осим тога, државе чланице не би убудуће могле да закључују међународне уговоре са трећим државама или међународним организацијама који би исту материју коју уређује и међународни уговор чија је једна од страна ЕУ уређивао на супротан начин. Сваки будући међународни уговор који би државе чланице евентуално закључиле, на шта су овлашћене због паралелне природе надлежности и изостанка преемптивног дејства, не сме да буде противан уговору који је закључила Европска унија. Поједини аутори сугеришу потребу да се ови међународни уговори које закључују државе чланице, пре изражавања пристанка на

⁶⁸³ Marise Cremona, 'Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process,' *Op. cit.*, p. 67; Gilles de Kerchove, Stephan Marquardt, *Op. cit.*, p. 821.

⁶⁸⁴ Julia Schmidt, *Op. cit.*, p. 251.

обавезивање уговором, нотификују, и ако је неопходно разматрају у одговарајућим радним телима Савета ЕУ да би се обезбедила њихова усаглашеност са ЗСБП. Евентуални конфликти између одлука донесених у оквирима ЗСБП и појединачних материјалних аката и међународних уговора које закључују државе чланице могу се констатовати, узимајући у обзир паралелну природу надлежности, онда када би дошло до повреде фундаменталних принципа спољне политике Уније. У овом подручју се практично манифестује ограничење међународноправног субјективитета држава чланица путем ограничавања њихове надлежности за вођење спољне политике и уговорне способности у том домену иако није дошло до преноса овлашћења на институције Уније.⁶⁸⁵

Суд правде ЕУ је утврдио да су заједнички ставови, усвојени у оквиру ЗСБП обавезујући за државе чланице на основу обавезе сарадње у доброј вери. Овај принцип, према тумачењу Суда значи да су државе чланице обавезне да предузму све потребне мере, било опште или посебне, да обезбеде испуњавање њихових обавезе утврђених правом ЕУ. У том смислу, државе чланице су дужне да, приликом деловања на међународној сцени, у оквиру међународних организација и на међународним конференцијама у чијем раду учествују заступају позиције које су утврдиле институције ЕУ. Ипак, Суд је оценио да заједничка позиција не може да производи правно дејство према трећим лицима те стога и не могу бити предмет тужбе за поништење. Ипак, уколико би заједнички став, као инструмент ЗСБП, *ratione materiae* био такав да производи правно дејство према трећим лицима, исти би подлегао судској контроли.⁶⁸⁶ У сличном маниру, Суд правде је признао да акти усвојени у оквиру ЗСБП могу имати правно дејство.⁶⁸⁷

⁶⁸⁵ Gilles de Kerchove, Stephan Marquardt, *Op. cit.*, p. 822; Ramses A. Wessel, 'The Dynamics of the European Union Legal Order: An Increasingly Coherent Framework of Action and Interpretation', *Op. cit.*, pp. 129-132.

⁶⁸⁶ Case C-355/04 P, *Segi, Aritz Zubimendi Izaga and Aritza Galarraga v Council of the European Union* [2007] ECR I-1657, para 52. & para 54. Wessel овај случај посматра као интенцију Суда правде да своја овлашћења за контролу законитости прошири и на акте усвојене у домену ЗСБП. Види шире: Ramses A. Wessel, 'The Dynamics of the European Union Legal Order: An Increasingly Coherent Framework of Action and Interpretation,' *Op. cit.*, pp. 132-133.

⁶⁸⁷ Case C-91/05, *Commission v. Council (Affaire CEDEAO)* [2008] ECR I-03651, para. 60: „... акт који производи правно дејство, а који је усвојен у оквиру наслова V Уговора о ЕУ, утиче на одредбе Уговора о ЕЗ у смислу члана 47. УЕУ чим је могао бити усвојен на основу овог другог уговора, без потребе да се испитује да ли овај акт спречава или ограничава вршење надлежности Заједнице. У суштини, из праксе Суда произилази да, уколико се докаже да одредбе акта усвојеног у оквиру наслова V и VI Уговора о ЕУ, како због њиховог циља, тако и због њихове садржине, имају за главни циљ провођење неке политике која је додељена у надлежност Заједнице на основу Уговора

Ипак, треба истаћи да је УЕУ инован Лисабонским уговором предвидео у члану 24, став 1, алинеја 1. да се у оквиру ЗСБП не усвајају легислативни акти. Остаје питање, како то истиче Wessel, да ли нелегислативни акти могу имати правно дејство.⁶⁸⁸

Без обзира на дефинисање јединствених циљева спољнополитичког деловања Европске уније које је извршено у Лисабонском уговору, у литератури се и даље износи оцена да Унија нема сопствену спољну политику. Државе чланице и даље остају крајњи доносиоци најважнијих одлука, а свака од њих понаособ има, развија и води сопствену спољну политику и управља својим иностраним пословима. Европска унија, упркос редефинисању позиције високог представника и успостављању Европске службе за спољне послове није јасно одредила који је то јединствени телефонски број Европске уније.⁶⁸⁹ Начин на који се одлучује, комплексност институционалног оквира за њено провођење и учешће већег броја актера јасно указују да се и у политичком и у правном смислу ЗСБП разликује од спољне политике држава.⁶⁹⁰ Приликом одређивања међународноправног капацитета који Европска унија има у оквиру ЗСБП треба узети у обзир, на првом месту посебности ове политике које су условљене њеним изразитим политичким значајем. Већ смо у првим редовима овог рада говорећи о надлежностима Европске уније истакли да се у процесу европских интеграција од почетка заузимао различити приступ према питањима ниске и високе политике. Спољна политика, која је најбољи пример питања тзв. високе политике, даље остаје предмет великог интереса држава чланица и може се посматрати као неки посебни *domaine réservé* држава чланица. Овај статус ЗСБП је видљив из карактера надлежности за вођење ове политике за коју се може рећи да је подељена, као и из посебног институционалног и процедуралног оквира, врсте и

о ЕЗ те да су оне могле бити ваљано усвојене на основу овог другог уговора, Суд констатује да су ове одредбе биле усвојене уз повреду члана 47. УЕУ.“

⁶⁸⁸ Ramses A. Wessel, 'The Dynamics of the European Union Legal Order: An Increasingly Coherent Framework of Action and Interpretation,' *Op. cit.*, p. 133 и 135. Посебан значај овоме се може дати и у светлу одлуке Суда правде о потреби да се целокупни правни оквир ЕУ користи као оквир за тумачење те да институције не треба да се ограничавају само на акте који се усвајају унутар Заједнице. То јединство је без сумње унапређено спајањем стубова на основу Лисабонског уговора, али треба и даље имати у виду посебности ЗСБП и инструмената за њено провођење која је установљена у члану 24. УЕУ. *Joined Cases C-317/04 & C-318/04, European Parliament v. Council (PNR)* [2006] ECR I-4721.

⁶⁸⁹ Federiga Bindi, *Op. cit.*, p. 136.

⁶⁹⁰ Roland Dannreuther, *Op. cit.*, p. 7.

природе аката који се усвајају у оквиру ове политике, и односа према другим политикама које су у надлежности Европске уније. Доминантна улога држава чланица је учинила да конкретне могућности деловања Уније у оквиру ове политике, која функционише по принципу паралелне надлежности, немају већих материјалних ограничења. Интереси држава чланица су обезбеђени процедуралним механизмима, пре свега доминацијом принципа једногласности и учешћа међувладиних тела у доношењу одлука. Конкретно деловање Европске уније у домену ЗСБП ће се развијати само у оној мери и обиму у којем то буде по вољи држава чланица. Ово значи да што су строжија правила за одлучивање у овој политици, то је већа могућност да конкретне активности Европске уније буду интензивније и обимније по свом значају. Једини предуслов је да постоји сагласност држава чланица.

В) Заједничка безбедносна и одбрамбена политика

Лисабонски уговор је нормативно оснажио подлогу за развој заједничке безбедносне и одбрамбене политике у оквиру ЗСБП-а и одбрамбени сегмент ЗСБП је по први пут одређен као заједничка политика. Међутим, успостављање војних капацитета је и даље подређено вољи држава чланица и зависи од њихових војних снага и спремности на сарадњу.⁶⁹¹ На конкретном плану се истиче да је Лисабонски уговор увео неколико значајних новина. Заједничка безбедносна и одбрамбена политика је јасније позиционирана као саставни део ЗСБП-а, а при томе је ојачана позиција задатака из Петерсберга у погледу којих је предвиђено да ће Унија за њихово провођење користити не само војне, него и цивилне ресурсе. Затим, предвиђено је да заинтересоване државе чланице могу на основу одлуке Савета да оснују сталну структурисану сарадњу.⁶⁹² Ово повезивање спољне политике Европске уније и одбрамбене димензије сарадње држава чланица се заснива на теоретском уверењу да је безбедност Европе нужно обезбедити војном и политичком повезаношћу.⁶⁹³ Ово уверење нам се чини оправданим и одрживим

⁶⁹¹ Marise Cremona, 'Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process,' *Op. cit.*, p. 48.

⁶⁹² Federiga Bindi, *Op. cit.*, p. 126.

⁶⁹³ На трагу овор резоновања, фаворизује се евро-атлантска интеграциј, где се безбедносна судбина Европске уније подређује савезништву са Сједињеним америчким државама. Види шире:

у мери у којој је Европска унија слободна да сама бира своје политичке и војне савезнике. У противном, било би речи о инструментализацији европског интеграционог процеса за потребе неких ваневропских центара доминације.

Заједничка безбедносна и одбрамбена политика представља израз тежње држава чланица да постено уведе проблематику одбране у оквиру Европске уније. Ова тенденција има и свој историјат. Развој међународних односа у првим годинама након окончања Другог светског рата обележен је почетком хладног рата између два блока. У западној Европи се у том периоду створила свест о потреби политичког и безбедносног повезивања. Први конкретан резултат је био оснивање Западноевропске уније закључивањем Бриселског пакта 1948. године.⁶⁹⁴ Трагом ових остварења, већ се током педесетих година прошлог века јавила идеја о успостављању Европске одбрамбене заједнице чији је оснивачки уговор био потписан 1952. године. Међутим, иако је овај план представљао авангардни искорак ка реализацији идеје европског јединства, па и у тако осетљивом подручју као што је одбрана, његова судбина није била сасвим светла. Наиме, исти није био ратификован од стране француског Парламента и план је био напуштен за одређено време. Касније, у Јединственом европском акту се ипак питање безбедности уводи у оснивачки уговор, што индиректно имплицира потребу да се императив политичко-економске безбедности надогради и одговарајућом одбрамбеном структуром. Тај сегмент евроинтеграционог процеса је нормиран у оснивачким уговорима, као и многа друга питања, Уговором из Мастрихта у оквиру ЗСБП. Каснији развој односа је омогућио прецизније дефинисање евентуалне војне и одбрамбене активности оружаних снага у форми Задатака из Петерсберга (Petersberg tasks) који су укључени у Амстердамски уговор из 1997. године. У каснијим напорима за изградњом одбрамбеног сегмента европског интеграционог оквира, одређени значај су представљали и билатерални односи и заједничка деловања двеју најважнијих европских оружаних сила Велике Британије и Француске у Сен Малоу. Француска је индиректно настојала да питања одбране европских држава што је могуће више

Zbignjev Bžežinski, *Velika šahovska tabla*, (prevod sa engleskog: Slobodan Divjak, Rade Kalik), CID, Podgorica, Romanov, Banja Luka, 2001, str. 81-85.

⁶⁹⁴ Maurice Vaïsse, *Les relations internationales depuis 1945*, 10^e édition, Armand Colin, Paris, 2005, p. 23.

издвоји из евро-атлантских оквира и да је постави на одрживе темеље.⁶⁹⁵ Овај споразум је такође индикатор постојања политичке воље да се суштински развија одбрамбена политика Европске уније независно од структура НАТО пакта.⁶⁹⁶ Увођење одређених аспеката одбрамбене политике представљају покушај да се Европској унији додели нека врста војног утицаја.⁶⁹⁷ Међутим, у литератури се ипак изражава сумња у погледу постојања одлучујуће политичке воље да Европска унија постане оружана сила у правом смислу те речи.⁶⁹⁸

Установљавање одбрамбеног сегмента заједничке спољне политике Европске уније није било радо прихваћено од стране свих држава чланица јер увођење овог сегмента одудара од уобичајене оријентације за деловање Европске уније средствима цивилне силе и у складу са концепцијом *soft power*-а. Резерве према заједничкој безбедносној и одбрамбеној политици нарочито су истицале неутралне државе попут Ирске и оне државе које су сматрале да питања одбране улазе у *domaine réservé* држава чланица. Као компромисни приступ успостављању ове политике прихваћено је схватање да она треба да одражава избалансирано садејство цивилних и војних средстава за остваривање безбедносних и одбрамбених циљева. Додатно овоме, у креирању одбрамбене политике је форсирано развијање механизма за превенцију криза и реаговање на кризе.⁶⁹⁹

На нормативном плану, члан 42, став 1. УЕУ предвиђа да заједничка безбедносна и одбрамбена политика чини интегрални део ЗСБП. Смисао ове политике је да Европској унији омогући оперативни капацитет који бие се могао реализовати како путем цивилних, тако и путем војних ресурса. Употреба ових капацитета Уније је могућа и на међународном плану, односно изван граница Уније, чиме се спољнополитичком деловању Уније даје и војно-безбедносна компонента. Циљ оваквог ангажмана ЕУ би требало да буде очување мира, спречавање сукоба и јачање међународне безбедности у складу са начелима Повеље УН-а. Ипак, посебан међувладин аспект ове политике је предвиђен

⁶⁹⁵ Jean-Claude Piris, *Op. cit.*, p. 156; Panos Koutrakos, *EU International Relations Law, Op. cit.*, pp. 457-458. О Задацима из Петрсберга види шире: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/petersberg_tasks_en.htm, 01.05.2013.

⁶⁹⁶ Lisbeth Aggestam, *Op. cit.*, p. 95.

⁶⁹⁷ Ian Manners, 'Normative Power Europe: A Contradiction in Terms,' in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, 2002, p. 237.

⁶⁹⁸ Ildiko Szegedy-Maszák, *Op. cit.*, p. 227.

⁶⁹⁹ Geoffrey Edwards, *Op. cit.*, p. 56.

одредбом да се ови задаци и циљеви остварују коришћењем средстава које обезбеде државе чланице.⁷⁰⁰ Ова политика се реализује на основу једногласно донесених одлука Европско савета и Савета министара (члан 42, став 2. и 3. УЕУ), реализује се путем ресурса које на располагање Унији ставе државе чланице, а посебно институционалну подршку овој политици пружа Европска одбрамбена агенција (члан 42, став 3. и члан 45. УЕУ)⁷⁰¹.

Теорија оцењује да заједничка безбедносна и одбрамбена политика представља својеврсни нормативни зачетак евентуалних будућих европских оружаних снага. Међутим, реалност указује да је овакав исход и такав развој ове политике немогућ у садашњим приликама. Отворено је питања када би се могло очекивати формирање оваквих снага будући да је питање оружаних снага најуже асоцирано са суверенитетом држава чланица. Ово је ипак, само оквир који омогућава постепени развој европске одбрамбене политике чији је исход неизван.⁷⁰² Осим овог формалног значаја одбране као прерогатива суверених држава, битно је указати и на његов симболички и дубљи идентитетски значај. Одбрамбене и војне активности подразумевају ратовање и страдање, а демократске државе се по правилу опредељују за рат ако им је јасно за кога ратују и чије интересе остварују. Остаје отворено питање да ли Европска унија ужива толики идентитетски значај за народе држава чланица да би они полазили у ратове под заставом Уније.⁷⁰³

4.3.2. Политика проширења као облик спољног деловања

⁷⁰⁰ Види шире: члан 42. УЕУ. Пример војног ангажмана је војна мисија у Босни и Херцеговини успостављена следећом заједничком акцијом: Action commune 2004/570/PESC du Conseil du 12 juillet 2004 concernant l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine, *Journal officiel de l'Union européenne*, N° L 252/10, FR, 28.07.2004. Такође, вредан помена је и техничка и стручна мисија подршке у ДР Конгу која се проводи на основу Action commune 2005/355/PESC du Conseil du 2 mai 2005 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC), *Journal officiel de l'Union européenne*, N° L 112/20, FR, 03.05.2005.

⁷⁰¹ Види шире: Action commune 2004/551/PESC du Conseil du 12 juillet 2004 concernant la création de l'Agence européenne de défense, *Journal officiel de l'Union européenne*, N° L 245/17, FR, 17.07.2004.

⁷⁰² Т С Hartley, *Op. cit.*, p. 33.

⁷⁰³ Проф. Ракић указује на ову димензију интеграције у домену одбрамбене сарадње. Истиче се значај поистовећивања са неком политичком заједницом за коју су људи спремни да гину. Присутна је дилема да ли се може умирати за добробит Европске уније. Такође, аутор упућује на чланак француског генерала Галоа под насловом *Умрети за ЕЕЗ?* Који суштински проблематизује идеју заједничке одбрамбене политике. Види шире: Бранко М. Ракић, *За Европу је потребно време – о преурањеном покушају успостављања европске политичке интеграције*, *Op. cit.*, стр. 256-257.

Политика проширења је један од посебних инструмената за спољно деловање Европске уније посредством којег се омогућава ширење њеног вредносног система, циљева интеграционог процеса и проширење примене правног систем (*acquis-a*) Уније на треће државе које постају државе чланице ЕУ. На тај начин се проширује и територијална примена оснивачких уговора Европске уније. Правни основ и базични услови проширења Европске уније утврђени су у члану 49. УЕУ где је стипулисано да:

„Свака европска држава која поштује вредности из члана 2. и која се труди да их промовише може поднети захтев за чланство у Унији. О том се захтеву извештава Европски парламент и национални парламенти. Држава која подноси захтев, свој захтев упућује Савету, који одлучује једногласно након консултовања са Комисијом и уз претходни пристанак Европског парламента, који одлучује већином својих чланова. Узимају се у обзир услови прихватљивости које је усалгасио Европски савет.

Услови пријема у чланство и прилагођавање конститутивних уговора Уније, а који су потребни ради пријема, утврђују се споразумом између држава чланица и државе која је поднела захтев. Тај се споразум подноси на ратификацију у свим државама уговорницама у складу са њиховим уставним правилима.“

У литератури се не говори на много места да је политика проширења један од инструмената спољне политике Европске уније. Ипак, значајно је то да Европска унија применом ове политике може да мења међународни амбијент и да утиче на развој међународних односа. Оно што је специфично јесте да Унија путем политике проширења редефинише традиционалну концепцију спољнополитичког деловања јер трећу државу која је била предмет ове политике укључује у своје чланство и укључује у свој политички, економски и правни систем.⁷⁰⁴ На тај начин нешто што је било објекат спољнополитичког деловања постаје саставни део ентитета који је спољнополитички деловао. У том смислу, у оквиру права Европске уније развио се посебан сегмент који обухвата критерије које је потребно да држава кандидат задовољи да би постала чланица Уније. Са аспекта уговорних односа, значјна су два инструмента која се закључују са таквим државама: у почетној фази, закључује се споразум о придуживању, који се закључују у форми мешовитог уговора и који треба да припреми државу кандидата за интегрисање у унутрашње тржите Уније, а услови чланства се уређују приступним уговором који има карактер примарног извора права

⁷⁰⁴ Filipo Andreatta, *Op. cit.*, p. 36.

Европске уније, који се закључује између државе приступнице и држава чланица Уније, али у чијем преговарању активно учествује Европска комисија.⁷⁰⁵ Дакле, у провођењу политике проширења Европска унија се ослања на свој међународноправни субјективитет.

Осим овога, политика проширења нужно поседује изражену геополитичку димензију. Ова димензија се не ограничава искључиво на повећање демографске и територијалне базе Европске уније, већ има за циљ и да се оствре виши циљеви миротворачке природе тако што ће се сваки оружани конфликт између чланица Уније учинити не само правно недозвољеним, него и фактички немогућим и економски неоправданим.⁷⁰⁶ Остваривање ових циљева се користи као оправдање енормних финансијских улагања и економских напора које Унија користи да би подстакла развој новопримљених чланица.⁷⁰⁷

Политика проширења почива на претприступном процесу који се састоји од надгледања испуњавања приступних услова које треба да задовољи држава кандидат за чланство. Коначни циљ проширења јесте стицање статуса члана од стране државе кандидата.⁷⁰⁸ Дакле, смисао ове политике јесте да се од једне државе која је поднела захтев за пријем у чланство, након дуготрајног процеса политичких, економских, правних и административних прилагођавања захтевима дефинисаним *acquis*-ем Европске уније, направи таква држава која у потпуности задовољава постављене критерије и која може постати чланица Унија. На овај начин се након извоза вредности и циљева европског интеграционог процеса у

⁷⁰⁵ Louis Dubouis, Claude Blumann, *Droit matériel de l'Union européenne*, 4^e édition, Montchrestien, Paris, 2006, pp. 623-626.

⁷⁰⁶ Yves Lacoste, *Géopolitique – la longue histoire d'aujourd'hui*, Larousse, 2006, pp. 91-92. О геостратешкој димензији политике проширења Европске уније у светлу шире евро-атлантске конструкције види шире код: Zbignjev Bžežinski, *Op. cit.*, str. 184-192. У одређеним радовима из домена геополитике, пре него су пласиране прве идеје о повезивању европских држава, учврстило се уверење да је уједињење Европе неопходно за постизање њене стабилности и одбране од спољних фактора. Остало је питање којим снагама и на који начин постићи ово уједињење. Види шире: John Laughland, *Op. cit.*, str. 112-115.

⁷⁰⁷ Claude Revel, *Op. cit.*, p. 65.

⁷⁰⁸ Marise Cremona, 'Enlargement: A Successful Instrument of Foreign Policy?', in: Takis Tridimas, Paolisa Nebbia (eds.), *European Union Law for the Twenty-First Century*, Hart Publishing, Oxford, 2004, pp. 397-398. Због реализовања политике проширења у теорији постоје схватања да је отежано прецизније одређивање појма Европске уније управо због тога што нису познати њени коначни територијални оквири. Види: Philippe C. Schmitter, *Op. cit.*, p. 33.

неку трећу државу, постиже да ова држава постане саставни део Уније чиме се повећава број чланица Уније и шири територија примене права Европске уније.⁷⁰⁹

Политичка примамљивост проширења за треће државе јесте чињеница да се Европска унија доживљава као успешан механизам за превладавање конфликта међу државама и модел за постизање економског и друштвеног просперитета. Осим овога, треба истаћи да политика проширења превазилази инструмент у смислу ЗСБП и кроз своје остваривање се ослања на читав сет мера интерног и екстерног карактера, укључујући ту и трговинску политику као значајна инструмент за неговање економских односа са државама кандидатима. Наиме, један од кључних захтева који се поставља пред државе које учествују у процесу проширења јесте да преузимају *acquis* Европске уније у његовој свеобухватности. У том смислу државе кандидати своје законодавство усклађују са прописима Европске уније, а проводе и шире усклађивање својих политичких циљева са политикама Европске уније, укључујући и ЗСБП. На тај начин Европска унија остварује своје политичке циљеве, било интерне или екстерне природе, будући да их државе кандидате прихватају као своје, реализују и проводе без значајније могућности њихове модификације.⁷¹⁰

Осим претходног, политика проширења има одређени значај за пружање европског одговора на изазове које доноси процес глобализације. Наиме, потребно је у ери технолошког развоја и све лакших комуникација и привредне сарадње, омогућити повећање простора који је обухваћен европским јединственим тржиштем. Међутим, упитно је да ли просто повећање броја држава чланица Уније, може значајније утицаи на глобализационе трендове у којима раздаљине престају да буду релевантне као у прошлости.⁷¹¹

4.3.3. Посебни односи са трећим државама и територијама

⁷⁰⁹ О политици проширења више види на: http://europa.eu/pol/enlarg/index_en.htm , 01.05.2013.; О поступку остваривања политике проширења шире види код: Будимир Кошутић, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, *Op. cit.*, стр. 168-171.

⁷¹⁰ Marise Cremona, 'Enlargement: A Successful Instrument of Foreign Policy?', *Op. cit.*, pp. 399-400.

⁷¹¹ О утицају глобализације на европски интеграциони процес види шире: Бранко М. Ракић, *За Европу је потребно време – о преурањеном покушају успостављања европске политичке интеграције*, *Op. cit.*, стр. 257-260.

Европска унија негује посебне односе са појединим трећим државама и територијама. Ови односи имају посебне карактеристике које им дају већи значај од уобичајених трговинских и економских односа, односа сарадње из политике развоја, истраживања, заштите животне средине и односа који настају у оквиру неких других појединих подручја. Последица ове варијабилне геометрије јесте да Унија, практично и *de iure*, даје посебан значај појединим групацијама трећих држава и територија.⁷¹² Три су врсте ових односа: европска политике према суседним државама, успостављање придруживања (асоцијације) и сарадња са придруженим земљама и територијама држава чланица.

А) Европска политика према суседним државама

Члан 8, став 1. УЕУ успоставља основ за развој привилегованих односа Европске уније са суседним државама са циљем успостављања простора просперитета и доброг суседства који би се заснивао на вредностима Уније и остваривао путем блиских и мирољубивих односа који почивају на сарадњи. Треба нагласити да је овде реч о географским блиским државама Европске уније које нису обухваћене политиком проширења. На основу члана 8, став 2. УЕУ Унија може да закључи посебне уговоре са суседним државама којима успоставља привилеговане односе у склопу своје политике односа са суседним државама. Овим уговорима се уређују реципрочна права и обавезе, као и конкретно заједничко деловање којим се остварује сарадња. Овакви уговори се кроз примену могу периодично прилагођавати.

На овај начин, сврставањем ове политике на почетак УЕУ јасно ставило до знања да се ради о посебно значајној политици ЕУ која програмски представља ново опредељење чланица ЕУ да унапређују сарадњу са суседним државама. Механизми сарадње би се могли дефинисати у посебним уговорима. Такође, ово би представљало увођење нове ере у развој европске политике суседства као снажне полуге спољне политике ЕУ. Посебност политике је видљива и у томе што је раздвојена од секторских политика и међународне сарадње из УФЕУ.⁷¹³ Конкретна реализација ове политике се остварује у правилу двостраним

⁷¹² Marise Cremona, 'Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process, *Op. cit.*, p. 50.

⁷¹³ *Ibid.*, p. 50; Louis Dubouis, Claude Blumann, *Op. cit.*, pp. 630-633.

инструментима, односно закључивањем међународних уговора. Ради тога се као правни основ најчешће користи члан 217. УФЕУ који предвиђа да Унија може са трећим државама или међународним организацијама закључити споразуме о придруживању којим се дефинишу узајамна права и обавезе, заједничко деловање и посебан поступак. У том смислу је видљив значај међународноправног субјективитета, конкретно уговорне способности у међународном јавном праву, за успешно провођење ове политике.

Б) Придружене земље и територије

Због специфичних односа које поједине државе чланице Европске уније имају са одређеним земљама и територијама изван европског континента, члан 198. УФЕУ је предвидео могућност да Данска, Француска, Холандија и Велика Британија придруже ове земље и територије Европској унији. Циљ ове врсте односа је промовисање економског и друштвеног развоја ових земаља и територија и успостављање ближе економске сарадње између њих и Европске уније. Успостављено придруживање се одвија у складу са интересима становника ових придружених земаља и територија. Ове земље и територије су наведене у Анексу II уз УФЕУ.⁷¹⁴ Историјски посматрано, ова одредба је требало да омогући повољнији положај и сарадњу са бившим колонијама појединих држава чланица. Међутим, распадом колонијалног система, она се тренутно примењује на неколико прекоморских територија које су остаци ранијих империјалних поседа.⁷¹⁵

Члан 200. УФЕУ забрањује наметање царина на производе који се увозе из придружених земаља и територија, што значи успостављање царинске уније са државама чланицама ЕУ. Савет на предлог Комисије једногласно одлучује, у посебном законодавном поступку и након консултовања Европског парламента, полазећи од принципа утврђених оснивачким уговорима, као и од оствареног нивоа сарадње са придруженим територијама и земљама, правила о остваривању придруживања (члан 203. УФЕУ).

⁷¹⁴ Annex II – Overseas Countries and Territories to Which the Provision of the Part Four of the Treaty on the Functioning of the European Union Apply, *Official Journal of the European Union*, C 83/334, EN, 30.03.2010.

⁷¹⁵ Louis Dubouis, Claude Blumann, *Op. cit.*, pp. 633-634.

4.3.4. Заједничка трговинска политика

За разлику од ЗСБП за коју смо у одговарајућем делу овог рада показали да се у оквиру те политике остварио најнижи степен интегрисања, заједничка трговинска политика је пример подручја у којем је постигнута практично пуна интегрисаност држава чланица, уз изузетке у појединим подручјима која су таксативно наведена у оснивачким уговорима. Заједничка трговинска политика је дакле, путем правне праксе у оквиру раније Европске заједнице, па касније и изричитим одредбама Лисабонског споразума, дефинисана као једна од области која је у искључивој надлежности Европске уније. Разлози за овај условно речено успех у постизању високог степена интегрисаности у овом подручју леже у природи актера који су утицали на профилисање ове политике. Треба напоменути да Суд правде у овом домену, за разлику од ЗСБП, има значајну и одлучујућу улогу која му је омогућила да дефинише дејство одредаба примарног и секундарног права ЕУ на тај начин да су довеле до афирмисања искључиве надлежности институција Уније у овој политици. Значајна је и улога Европске комисије као предлагача правних аката који су донесе под окриљем уговорних одредаба које уређују ову област. Ипак, без обзира на утицај институционалних чинилаца, најзначајнији фактор за наведено конституисање ове политике је преовладавање економских питања као кључних у домену ове политике. Знајући да је процес европског интегрисања инициран као процес економског повезивања, постојала је несумњива политичко-програмска посвећеност интегрисању држава чланица у склопу заједничке трговинске политике.⁷¹⁶

Осим ових фактора који се тичу саме заједничке трговинске политике, потребно је сагледати и шири контекст политика Европске уније. Висок степен интеграције који је остварен у оквиру унутрашњег тржишта Европске уније, као кључној унутрашњој политици Европске уније, одражава се и у заједничкој трговинској политици, као најзначајнијој политици у домену екстерног деловања. Обе ове политике почивају на схватању да омогућавање што је могуће већег

⁷¹⁶ Panos Koutrakos, *EU International Relations Law*, *Op. cit.*, p. 381; Laurent Sermet, *Op. cit.*, pp. 677-678. Francis G. Jacobs, 'The Evolution of the European Legal Order,' *Common Market Law Review*, Vol. 41/2004, pp. 304-306.

степен слободне трговине представља канонизацију демократских принципа. Развијање заједничке трговинске политике као спољне политике је последица функционалне нужности услед високог степена интегрисаности оствареног у домену царинске уније и унутрашњег тржишта.⁷¹⁷ Због тога би се заједничка трговинска политика могла означити као екстерна страна унутрашњег тржишта, које представља основ економске интеграције у оквирима Европске уније. Ово поимање је могуће због тога што заједничка трговинска политика треба да омогући постизање одређених циљева и на глобалном нивоу, у првом плану, уједначен развој светске трговине, постепено укидање органичења у међународној трговинској размени, као и смањење царинских баријера.⁷¹⁸

Свој значај ова политика црпи из чињенице да је у члану 3, став 1, тачка (е) УФЕУ одређена као једно од подручја искључиве надлежности ЕУ.⁷¹⁹ Измена одредбе о заједничкој трговинској политици која је уведена Лисабонским уговором, учинила је члан 207. УФЕУ у одређеном смислу јаснијим и прецизнијим. Наиме, Допринос најновије реформе се огледа у проширењу циљева политике и у повећаној улози Европског парламента.⁷²⁰ У погледу конкретних питања на која се односи заједничка трговинска политика члан 207, став 1. предвиђа:

„заједничка трговинска политика се заснива на јединственим принципима, посебно у погледу промене царинских стопа, закључивања царинских и трговинских споразума који се односе на трговину робом и услугама и на трговинске аспекте интелектуалне својине, директна страна улагања, остварење уједначености у вези са мерама либерализације, извозну политику и мере за заштиту трговине, као што су оне које се предузимају у случају дампинга и

⁷¹⁷ David B. Goldman, *Op. cit.*, p. 250; Michael E. Smith, Brian Crowe, John Peterson, *Op. cit.*, p. 253.

⁷¹⁸ Види шире: Sara Dillon, *Op. cit.*, pp. 319-320.

⁷¹⁹ Peter-Christian Müller-Graff, *Op. cit.*, p. 190. Ипак, могу се наћи размишљања појединих аутора који сматрају да одређивање искључиве природе заједничке трговинске политике представља делимично одступање од принципа паралелизма јер поједина питања која имају унутрашњи карактер за Европску унију, а чија се спољна димензија уређује у оквиру заједничке трговинске политике, на унутрашњем плану улазе у домен подељених надлежности. Међутим, ови аутори признају да евентуално одступање од принципа паралелизма унутрашњих и спољних надлежности не треба посматрати као дебаланс, већ као начин да се омогући остваривање интереса Уније на спољном плану, при чему ће екстерни правни аранжмани утицати на унутрашње политике Уније, као што и стање развоја унутрашње политике Уније, утиче и на остваривање заједничке трговинске политике као политике спољне природе која је у искључивој надлежности Европске уније. Види шире: Antonis Antoniadis, 'The Participation of the European Community in the World Trade Organisation: An External Look at European Union Constitution-Building,' in: Takis Tridimas, Paolisa Nebbia (eds.), *European Union Law for the Twenty-First Century*, Hart Publishing, Oxford, 2004, p. 326.

⁷²⁰ Marise Cremona, 'Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process,' *Op. cit.*, p. 47.

субвенција. Заједничка трговинска политика се води у оквиру принципа и циљева спољног деловања Уније.“

Из овога се види да провођење заједничке трговинске политике мора задовољити општу обавезу конзистентности која уређује сваки вид спољне активности Европске уније јер члан 207, став 1. УФЕУ *in fine* предвиђа да се ова политика води у оквиру принципа и циљева спољног деловања Уније, што упућује на одредбу члана 21, став 3. УЕУ који дефинише обавезу конзистентности. Што се тиче природе ове обавезе, овде треба уочити специфичности институционалног уређења Европске уније и начина на који је уређено њено спољно деловање. Напред смо указали на подвојеност одредаба које третирају ово питање што за консеквенцу, између осталог, има и различиту улога Суда правде ЕУ и његове надлежности над деловањем ЕУ у појединој од ових политика. Будући да заједничка трговинска политика улази у домен питања над којима је успостављена јурисдикција Суда правде, провођење обавезе конзистентности подлеже судској контроли.⁷²¹

Поимање заједничке трговинске политике од стране Суда правде се огледа у потреби да се путем међународних уговора које закључује Европска уније заштите заједнички интереси трговинске природе које има Унија према трећим државама или међународним организацијама. Будући да је реч о једној од заједничких политика која најдиректније омогућује остваривање циљева интеграционог процеса, деловање Уније на међународном плану у оквиру ове политике треба да буде униформно те је стога ово продручје једино правилно третирати као подручје у искључивој надлежности Уније. Искључива надлежност Уније у овом домену омогућава њеним институцијама да у општем интересу најбоље успостави баланс између појединачних интереса држава чланица и заједничког интереса којег оличава Европске унија. Свако паралелно и једнострано деловање држава чланица, изван институционалног оквира Европске уније, могло би да угрози заједничке интересе који се штите овом политиком.⁷²² Ипак, одређена подручја која се у литератури означавају као гранична подручја између ове политике и ЗСБП су довела до потребе да се јасније одреди примена одредаба оснивачких уговора. Питање које је било од посебног значаја у пракси

⁷²¹ Peter-Christian Müller-Graff, *Op. cit.*, p. 195.

⁷²² Sara Dillon, *Op. cit.*, pp. 327-328.

Суда правде, као и у пракси националних законодаваца држава чланица, јесте прометовање робама двојне употребе. Наиме, реч је о оним производима који могу бити кориштено као за цивилну, тако и за војну сврху. Први аспект њихове употребе их јасно ставља под окриље заједничке трговинске политике и релевантних одредаба *acquis*-а. Међутим, чињеница да се ради о производима који могу бити кориштени и у војне сврхе јасно указује на импликациј које њихов извоз има и у контексту провођења заједничке безбедносне и одбрамбене политике која, пак, подлеже различитом правном режиму у односу на онај који уређује извоз у смислу заједничке трговинске политике. Стога је пракса Суда правде јасно показала о потреби да се регулисање прометовања оваквих производа регулише на посебан начин и изван општег режима промета роба.⁷²³

Улога коју заједничка трговинска политика има у оквиру спољног деловања Европске уније заснива се на логици која је инхерентна динамици европског интеграционог процеса. Ова логика се проналази у чињеници да је у свом зачетку европски интеграциони процес био базиран на економској интеграцији и, у првом реду, формирањем заједничке царинске тарифе и заједничког тржишта. Консеквентно томе ови процеси који су се одвијали унутар Европске економске заједнице захтевали су адекватно деловање на међународном нивоу. У таквим околностима је било сасвим природно да заједничка трговинска политика некадашње Европске економске заједнице, а садашње Европске уније, постане први сегмент који се развијао у домену спољног деловања. Да би функционисање царинске уније успостављене између држава чланица дало максимални економски учинак било је потребно обезбедити адекватан екстерни продужетак овог вида сарадње држава чланица. То је остварено преносом овлашћења на институције некадашње Европске економске заједнице да воде преговоре и закључују трговинске споразуме чиме је установљена заједничка

⁷²³ Види шире: Panos Koutrakos, *EU International Relations Law*, *Op. cit.*, pp. 419-428; Суд правде је у погледу овлашћења држава чланица да уређују питања извоза роба која имају двоструку употребу утврдио: „зависно од околности, надлежне власти државе имају одређен степен дискреције приликом усвајања мера које сматрају неопходним ради гарантовања јавне безбедности у држави чланици ... Уколико извоз роба које имају двоструку употребу укључује претњу јавној безбедности једне државе чланице, ове мере могу укључити и захтев да подносилац захтева за доделу извозне дозволе покаже да роба служи за цивилну употребу као и да, с обзиром на специфичне околности као што су *inter alia* политичка ситуација у држави одредишта, може да одбије издавање дозволе ако је та роба објективно подобна и за војну употребу.“ Види: Case C-70/94 *Frity Werner Industrie-Ausruestungen GmbH v. Germany* [1995] ECR I-3189, para. 28; Case C-83/94 *Criminal Proceeding against Peter Leifer and Others* [1995] ECR I-3231, para. 29;

трговинска политика. У том смислу је постало потребно да се развије адекватан правни инструментариј за развој међународноправних оквира за остваривање трговинских интереса организације настале на темељима европског интеграционог процеса.⁷²⁴ Ова политика је постала подручје на којем се афирмисао и развијао међународноправни субјективитет Европске заједнице. Неопходна правна надградња је настала деловањем институција ЕУ путем закључивања међународних уговора и делимично усвајањем секундарних правних аката комунитарног права, са једне стране, и деловањем Суда правде ЕУ који је тумачењем конститутивних уговора успоставио одређене доктрине које су омогућиле да некадашња Европска заједница делује са највећим могућим степеном овлашћења у сегменту развоја економских односа са трећим државама, са друге стране.

Кроз ове процесе је дошло до постепеног развоја ове политике у смислу питања која је обухватала и циљева који су посредством ове политике провођени. Као основни циљ заједничке трговинске политике постављено је постепено укидање ограничења у међународној трговинској размени. У почетној фази развоја ове политике, институције некадашње Европске заједнице су се базирале на решавање питања попут царинских стопа и тарифа, затим субвенција привредним и трговинским предузећима и сузбијању дампиншких мера и пракси. Након што је 1968. године успостављена царинска унија, интерес ове политике је био усмерен на нецаринске баријере попут различитих увозних и извозних квота, као и нецаринских мера које су отежавале прометовање робама, као што су технички захтеви и стандарди. Међутим, последњих деценија двадесетог века, заједничка трговинска политика се проширила и на питања која превазилазе трговину робом. Тако су у њен домашај ушла и нека питања која се тичу трговине услугама, интелектуална својина и стране инвестиције. Међутим, будући да у овим питањима не постоји искључива надлежност Европске уније, за закључивање споразума који регулишу нешто што спада у ову материју потребна је једногласност приликом одлучивања у Савету ЕУ.⁷²⁵ Дакле, степен интеграције,

⁷²⁴ Geoffrey Edwards, *Op. cit.*, p. 41; Sophie Vanhoonacker, 'The Institutional Framework,' in: Christopher Hill, Michael Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 71.

⁷²⁵ *Ibid.*, p. 71.

барем у процедуралном погледу, није једнак у свим сегментима заједничке трговинске политике.

Међутим, иако заједничка трговинска политика *prima facie* има за циљ либерализацију глобалне трговине, она и даље поседује значајне протекционистичке инструменте попут заједничке спољне царинске тарифе, увозних квота, анти-дампинг мера и споразума о добровољном ограничењу извоза. Стога се може рећи да постоји одређена контрадикција у овом сегменту спољног деловања Европске уније где, са једне стране, својом трговинском политиком, поред подршке либерализацији, користи и значајне инструменте за заштиту домаће производње, посебно пољопривредне производње, док са друге стране, инструментима развојне политике и политике сарадње, настоји да фаворизује извоз из трећих држава, углавном оних у развоју, у Европску унију.⁷²⁶

Заједничка трговинска политика заузима посебно место у оквиру спољних активности Европске уније. Ова политика се перципира као посебан механизам који омогућава остваривање спољно-трговинских и економско-развојних интереса Уније и њених држава чланица. Употребом инструмената који су дефинисани у оквирима ове политике, Европска унија је у могућности да се на адекватан начин позиционира у ери глобализованих економских односа. Њихово комбиновање са инструментима спољнополитичке природе даје посебну јачину међународној позицији Уније и њених држава чланица у односу према трећим државама и другим међународним организацијама, посебно Светској трговинској организацији.⁷²⁷ Додатно овоме, заједничка трговинска политика даје Европској унији моћ да кориштењем инструмената које развија у оквиру ове политике поставља одређене спољнополитичке услове према трећим државама. Да би ово реализовала Европска унија користи преференцијалне режиме, унилатералне трговинске мере, царинске концесије и друге инструменте према појединим трећим државама и на овим основима дефинише трговинске односе. Ове концесије су пропраћене захтевом Европске уније према државама у чију корист су установљене да проводе одговарајуће реформске подухвате према принципима које дефинише Европска унија.⁷²⁸

⁷²⁶ Види шире: Simon Hix, *Op. cit.*, pp. 381-386.

⁷²⁷ Peter-Christian Müller-Graff, *Op. cit.*, p. 188.

⁷²⁸ Urfan Khaliq, *Op. cit.*, p. 46.

На крају излагања о овој политици треба дати још неколико напомена. Европска унија, као и Европска заједница која јој је претходила, представља значајног актера међународне економије и трговинских односа. Због тога, недостатак моћи у оквиру класичне спољне политике, Европска унија надокнађује тако што максимум свог утицаја показује у домену међународних трговинских односа. У овом подручју Европска унија наступа самостално у остваривању своје међународне улоге, док државе чланице, по правилу, имају секундарну улогу. За разлику од ЗСБП где није извесно да ће се увек постићи могућност да Унија делује по неком конкретном питању међународних односа, у домену међународне трговине, са друге стране, Европска унија има одлучујућу улогу. Ово је могуће јер наднационална природа постука и одлучивања у о питањима из домена ове политике, даје посебан значај овој надлежности Европске уније.⁷²⁹ Осим ових стриктних трговинских интереса, Европска унија кориштењем инструмената заједничке трговинске политике је у стању да ствара амбијент економске користи и за треће државе што даље доприноси реализацији једног од основних циљева европског интеграционог процеса, а то је пацификација целокупних односа у свету.⁷³⁰ Са међународноправног аспекта, ово значи да су надлежности Европске уније у домену заједничке трговинске политике најзначајније развијене, те у том сегменту њеног деловања њен међународноправни субјективитет може бити манифестован до најширих размера.

4.3.5. Политика развојне сарадње

Политика развојне сарадње се почела развијати у Европским заједницама почев од седамдесетих година прошлог века. Документ који је одлучујуће утицао на њен развој је Меморандум Европске комисије о комунитарној политици за развојну сарадњу из 1971. године. Према овом документу, развојна политика би требало да се базира на сарадњи и економском повезивању са државама у развоју, што индиректно значи да су европске државе спремне да са трећим државама поделе користи које су стекле захваљујући процесу економске интеграције.

⁷²⁹ Loukas Tsoukalis, *Op. cit.*, pp. 236; Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, Palgrave MacMillan, New York, 2000, p. 175.

⁷³⁰ Martin Sobotka, Lucie Sobotková, Zdenek Řízel, *Op. cit.*, p. 165.

Европска унија је временом постала највећи дозор развојне помоћи на светском нивоу.⁷³¹

Политика развојне сарадње Европске уније је дефинисана у члану 208. УФЕУ. За њу је одређено да се одвија у оквиру принципа и циљева спољног деловања Европске уније чиме се носиоци ове политике обавезују да у конкретним поступцима обезбеде конзистентно деловање на хоризонталном и вертикалном плану. Циљ развојне политике је смањење и искорењивање сиромаштва. Такође, члан 208, став 3. УФЕУ предвиђа да Европска унија и државе чланице, у провођењу ове политике, поступају у складу са обавезама и циљевима које се преузели у оквиру Уједињених нација и других међународних организација. Из овога се види да се конкретни циљеви појединих мера политике развојне сарадње могу дефинисати и у оквиру неких других међународних форума. Међутим, чини нам се да обавеза конзистентног деловања не дозвољава да ови буду супротни циљевима одређеним у конститутивним уговорима Европске уније. Чланом 4, ставом 4. УФЕУ је предвиђено да ова политика улази у оквир подељених надлежности, али је и Унији и државама чланицама дозвољено да предузимају конкретне мере. Због ове карактеристике у литератури има ставова по којима се ова политика не може означити као заједничка политика у пуном смислу речи. Уз деловање Европске уније у домену развојне сарадње, дозвољено је и деловање држава чланица. Услед тога, постојање надлежности Европске уније да проводи ову политику ни на један начин не умањује овлашћења држава чланица.⁷³²

Треба нагласити да је политика развојне сарадње, по први пут Лисабонским уговором, доведена у везу са спољнополитичким деловањем ЕУ и одређена као један од циљева деловања Уније на међународном плану. При томе, развојна политика и даље ужива статус посебне политике и није помоћни инструмент ЗСБП-а, иако служи за остваривање неких од њених циљева.⁷³³

Анализом инструмената којима располаже политика развојне сарадње Европске уније може се закључити да је њен основни циљ економска и социјална консолидација држава у развоју и то на тај начин што би се умањило сиромаштво,

⁷³¹ Sanam S. Haghighi, *Op. cit.*, p. 383. О развојној политици ЕУ више види: http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm, 01.05.2013

⁷³² Sophie Vanhoonacker, *Op. cit.*, p. 68.

⁷³³ Georgiana Ciceo, *Op. cit.*, p. 46.

подржао економски развој и заштита животне средине. Државе у развоју које су обухваћене европском развојном политиком, рецепирањем развојне помоћи треба да створе услове који ће им омогућити укључивање у међународне економске односе у својству активних субјеката.⁷³⁴ Политика развојне сарадње, додатно овоме, има за намеру да омогући промовисање заштите људских права и демократије. Овај правац деловања је не само својствен Европској унији, већ се базира на одговарајућим међународним документима попут: Декларације о развоју из 1986, Декларације из Рија из 1992. и годишњи извештаји о људском развоју. Генерално полазиште ових докумената се огледа у томе да остваривање заштите људских права представља суштинску димензију развоја неке државе и да је са њеном развојном консолидацијом ова вредносна поставка нужно повезана.⁷³⁵

Ова политика ужива посебан статус у оквиру надлежности Европске уније за деловање на спољном плану. Ова њена посебност се заснива на потреби квалитетног планирања, програмирања и надзора конкретних активности Уније у домену ове политике и њеног провођења на међународном плану. Наиме развојни програми и инструменти које користи Европска унија, као вид спољног деловања, морају, поред потребе да испоштују њихове интерне поступке и задовоље циклични карактер остваривања, такође и да буду усаглашени са осталим спољнополитичким циљевима и приоритетима утврђеним од стране надлежних институција Уније. На институционалном плану ово значи да је потребно постићи значајан степен кохерентности у деловању различитих институција, њихових служби и органа. Пре свега је потребно да овакав вид сарадње остварују високи представник са спољне послове и безбедносну политику и ресорни комесар, односно службе којима они руководе.⁷³⁶ Управо из ових разлога, конципирање и

⁷³⁴ Michael Smith, *Op. cit.*, pp. 165-167. Види шире: EU Accountability Report 2012 on Financing for Development, European Commission Staff Working paper, SWD (2012)199, Brussels, 09.07.2012.

⁷³⁵ Urfan Khaliq, *Op. cit.*, pp. 58-60. За шире информације консултовати следеће документе: Declaration on the Right to Development, UN General Assembly, A/RES/41/128, 4 December, 1986; Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163&I=fr>; приступ дана 20.02.2013; Rapport sur le développement humain 2011, Durabilité et Equité: Un Meilleur Avenir pour Tous, Programme des Nations Unies pour le développement, New York, 2011, http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_FR_Complete.pdf, приступ дана 20.02.2013.

⁷³⁶ Juan Santos Vara, *Op. cit.*, p. 121.

вођење ове политике уз уважавање принципа институционалне конзистентности има одлучујућу улогу у остваривању њених циљева.

Приврженост Европске уније и њених држава чланица развојној политици мотивисана је колонијалистичком прошлошћу одређеног броја њених држава чланица и сходно томе блиским односима са државама трећег света. Посредством ове политике државе чланице остварују и неке своје националне интересе делујући као битан актер у политичком и економском животу држава прималаца развојне помоћи.⁷³⁷ Због тога су у центру деловања ове политике управо афричке, карипске и латиноамеричке државе које су некад били колонијални поседи европских држава. Такође, у контексту развојне политике посвећује се све већа пажња Евро-медитеранском партнерству будући да медитеранске земље представљају директно суседство Европској унији.⁷³⁸ Односе у контексту развојне сарадање Европска унија уређује путем међународних уговора које закључује са државама, односно групама држава које су корисници развојне помоћи. Такође, институције Европске уније поједина питања из домена ове политике уређују и унилатералним актима.⁷³⁹

4.3.6. Хуманитарна помоћ

Члан 214. УФЕУ је одредио да се деловање ЕУ у домену пружања хуманитарне помоћи остварује у оквирима циљева спољне политике Уније. Унији је додељена искључива надлежност у овој области укључујући и уговорну способност. Пре ступања на снагу УФЕУ, активности у овом домену су се заснивале на бившем члану 308. УЕЗ – клаузули флексибилности – јер ЕУ, односно ЕЗ, није имала други основ за пружање хуманитарне помоћи трећим

⁷³⁷ Sophie Vanhoopacker, *Op. cit.*, pp. 74-75. Пример деловања и одлучивања у оквиру тела за провођење једног од споразума који се односи на развојну сарадњу види у одлуци Савета ЕУ – групе афричких, карипских и пацифичких држава: 2013/149/EU: Decision No 1/2013 of the ACP-EU Committee of Ambassadors of 6 March 2013 appointing the members of the Executive Board of the Centre for the Development of Enterprise (CDE), *Official Journal of the European Union*, L 84/28, EN, 23.03.2013.

⁷³⁸ Sanam S. Haghighi, *Op. cit.*, pp. 384-385.

⁷³⁹ За примере ових аката види: Council Recommendation of 21 March 2013 concerning the discharge to be given to the Commission in respect of the implementation of the operations of the European Development Fund (ninth EDF) for the financial year 2011, *Official Journal of the European Union*, L 88/2, EN, 26.03.2013; 2012/738/EU: Council Decision of 13 November 2012 on the conclusion, on behalf of the European Union, of the Food Assistance Convention, *Official Journal of the European Union*, L 330/1, EN, 30.11.2012.

државама.⁷⁴⁰ Члан 214, став 4, алинеја 2. УФЕУ предвиђа да надлежност ЕУ да заљкључује споразуме са трећим државама и надлежним међународним организацијама не нарушава надлежности држава чланица. Додатно став 7. истог члана обавезује Унију да своје активности координише са другим међународним организацијама и међународним телима, а посебно са организацијама из система Уједињених нација које су ангажоване у погледу пружања хуманитарне помоћи. Дакле, правна природа ове надлежности је подударна са правном природом надлежности Европске уније у погледу политике развоје сарадње.⁷⁴¹

За хуманитарну помоћ се погрешно сматра да представља посебан део развојне политике. Ово поимање се заснива на томе што оба вида деловања: пружање хуманитарне и пружање развојне помоћи имају добротину димензију и теже побољшању прилика у једној држави. Ипак, постоји значајна разлика која се огледа у природи пружене помоћи, евентуалној условљености пружања помоћи и донетима циљева који се пружањем помоћи настоје остварити. Наиме, развојна помоћ настоји постићи неке средњорочне или дугорочне циљеве, док је пружање хуманитарне помоћи мотивисано деловањем у изненадним ситуацијама изазваних различитим катастрофама. Надаље, природа мера које се проводе у оквиру развојне помоћи је пропраћена одговарајућим условима које држава корисница мора да задовољи и пружање ове помоћи је предмет политичке воље државе донатора. На доношење одлуке о пружању развојне помоћи по правилу утичу карактеристике евентуалног будућег корисника. С друге стране, када је реч о хуманитарној помоћи, ова се пружа, као што је наведено, у посебним ситуацијама које су базиране на стању изазваном различитим неприликама и непогодама. Пружање хуманитарне помоћи не би ваљало да подлеже условљавањима од стране донатора. Хуманитарна помоћ је мотивисана алтруистичким побудама и за разлику од развојне помоћи, она нема за циљ остваривање одређених политичких, углавном спољнополитичких интереса, донатора.⁷⁴² Дакле, у димензији спољне политике, хуманитарна помоћ *per definitione* у мањој мери служи провођењу циљева и интереса спољног деловања Европске уније. Она је условљена пре свега

⁷⁴⁰ Marise Cremona, 'Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process,' *Op. cit.*, p. 48.

⁷⁴¹ О политици хуманитарне помоћи Европске уније види шире на: http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm , 01.05.2013.

⁷⁴² Urfan Khaliq, *Op. cit.*, pp. 64-65.

хуманитарним разлозима. Ипак, могућност да Европска унија у овом домену делује самостално пружа јој значајан међународни имиџ и препознатљивост субјективитета у међународним односима.

4.3.7. Међународна сарадња у осталим политикама које су у надлежности Европске уније

Остале политике које су у надлежности Европске уније су доминатно унутрашњег карактера. Њихова опредељујућа сврха није остваривање циљева спољног деловања. Ипак, и у овим политикама постоји потреба да Европска унија, ради сарадње у условима све веће међународне међузависности, остварује одређене видове сарадње те на тај начин проводи циљеве појединих политика.

Тако се као пример може навести да у домену политике која се односи на подручје слободе, безбедности и правде, која је питању доминантно унутрашња политика, неки њени сегментни се реализују употребом инструмената међународног јавног права. Као пример се може навести одредба члана 79, став 3. УФЕУ оно којом је предвиђено закључивање уговора о реадмисији са трећим државама.⁷⁴³

У домену заштите животне средине (члан 191, став 4. УФЕУ) и развоја и истраживања (члан 179, став 2. УФЕУ), Унији су дата изричита овлашћења да закључује међународне уговоре са трећим државама и међународним организацијама. О номотехничким апсектима уређивања ове материје, у литератури се сусреће мишљење да је у Делу V УФЕУ требало на јединствен начин једном одредбом уредити могућност закључивања међународних уговора, а не то чинити на овакав начин појединачно и не за све области у којима ЕУ има надлежност и користила је надлежност да на основу имплицитних надлежности улази у међународне уговорне односе. Осим тога, изостанак било какве појединачне одредбе не би представљао препреку за иступање на међународном плану будући да члан 216. УФЕУ даје Европској унији опште овлашћење да закључује међународне уговоре са субјектима међународног права и самостално остварује свој међународноправни субјективитет у оквирима својих овлашћења. Објашњење оваквог неуједначеног приступа и технике која би могла бити

⁷⁴³ Marise Cremona, 'Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process,' *Op. cit.*, pp. 49-50.

систематичнија објашњава се као недостатак спремности на страни приређивача Лисабонског уговора да улазе у финесе појединих питања и страховање да би дубља елаборација у погледу спољних надлежности и деловања Европске уније у вези са остваривањем појединих политика могло да доведе до одређених контраверзи.⁷⁴⁴ Мишљења смо, трагом ове аргументације, да је израда Лисабонског уговора била прилика за значајнију систематизацију у овој области те да су учињене измене имају, у погледу спољних аспеката оних политика које су постојале и у периоду важења ранијих оснивачких уговора, декоративног, а не суштинског значај.

*

* *

На крају овог поглавља можемо закључити да Европска унија, као међународна организације, утврђене циљеве и функције, остварује путем додељених надлежности које представљају нормативни оквир, односно правни основ за предузимање одређених мера. У свом деловању Европска унија полази, у првом реду, од експлицитно додељених надлежности, али у пракси је развијена доктрина имплицитних надлежности која такође омогућава спољно деловање Уније уколико су испуњени предвиђени услови. Лисабонским уговором извршена је конституционализација доктрине имплицитних надлежности у погледу надлежности Европске уније да закључује међународне уговоре. Преносом надлежности на Европску унију, омогућено је да ова организација у тим областима наступа и делује на међународном плану, зависно од врсте надлежности, мање или више независно од држава чланица.⁷⁴⁵ Консеквентно овоме, у вези са надлежностима неке међународне организације, битно је истаћи, да поверавање њиховог вршења институцијама међународне организације, било експлицитно, било имплицитно, значи да државе чланице сразмерно губе своја овлашћења у питањима обухваћеним овим надлежностима.⁷⁴⁶

⁷⁴⁴ *Ibid.*, pp. 48-49.

⁷⁴⁵ Shabtai Rosenne, *Op. cit.*, p. 253.

⁷⁴⁶ Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, p. 108.

Деловање на плану међународног права и у међународним односима, Европска унија остварује на основу двеју група спољних надлежности и јединствено утврђених циљева спољног деловања. Заједничка спољна и безбедносна политика представља представља први део спољних надлежности Европске уније. Она је посебно уређена у Уговору о Европској унији и улази у домен тзв. паралелних надлежности Уније и држава чланица. Њено остваривање је обележено великим степеном међувладине сардање. С друге стране, у Уговору о функцинисању Европске уније одређени су остале надлежности Европске уније које имају екстерну димензију. У погледу њих превладавају наднационални принципи одлучивања и деловања. Да би се обезбедила кохерентност у остваривању појединих надлежности Европске уније које имају спољну димензију предвиђена је обавеза конзистентног деловања, која има хоризонталну, вертикалну и институционалну димензију. С обзиром на превладавање наднационалног елемента у домену заједничке трговинске политике, а не у оквиру ЗСБП-а, као области класичног спољнополитичког и дипломатског деловања, за Европску унију је тачна констатација да у њеној екстерној активности и сарадњи са трећим државама преовладава тзв. *меркантилна или трговачка дипломатија*.⁷⁴⁷

Такође, и многе друге политике Европске уније које су приоритетно унутрашње природе могу имати одређене спољне аспекте и захетвати деловање Европске уније у међународноправној сфери.

ПОГЛАВЉЕ V – ИНСТИТУЦИОНАЛНИ АСПЕКТ МЕЂУНАРОДНОПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ: УЛОГА ИНСТИТУЦИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОСТВАРИВАЊУ МЕЂУНАРОДНОПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА

Постојање надлежности неке међународне организације, у нашем случају Европске уније, које треба да послужи као основ правног субјективитета у међународном праву, подразумева и постојање одговарајућих институција које су овлашћене да независно од држава чланица изражавају вољу организације према трећима. Ово омогућава међународној организацији у питању да формира сопствену вољу и да се њено деловање не посматра као деловање у име држава

⁷⁴⁷ О појму меркантилне дипломатије шире види код: Jelica Stefanović Štambuk, *Diplomatija u međunarodnim odnosima*, Čigoja Štampa, Beograd, 2008, pp. 103-104.

чланица нити као њихов посредник, већ као самосталан субјект међународног права.⁷⁴⁸ Пошто смо у претходном поглављу размотрили нормативни аспект међународноправног субјективитета Европске уније, односно надлежности које су јој додељене у конститутивним уговорима, а које су од значаја за остваривање њеног субјективитета у сфери међународног јавног права, потребно је да у овом поглављу размотримо институционални аспект анализираниг феномена. Наиме, испитаћемо, анализирати и појаснити улогу коју поједине институције Европске уније имају у остваривању и манифестовању међународноправног субјективитета Европске уније и остваривању појединих од елементарних овлашћења која чине овај субјективитет.

1. ОПШТИ ЗНАЧАЈ ИНСТИТУЦИЈА У ОСТВАРИВАЊУ МЕЂУНАРОДНОПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА

Специфичност односа који су обухваћени европским интеграционим процесом, релативно широк оквир у којем је ЕУ добила надлежности, развијени правни акти који су усвојени у оквиру њеног правног система, чине Унију регулаторним системом који није раније постојао у домену међународног организовања. Несметано функционисање овог система захтева успостављање адекватне институционалне основе.⁷⁴⁹ Додатно овоме, у теорији међународног организовања се посебна пажња посвећује значају институционалног елемента међународних организација будући да овај доводи до успостављања бирократије међународне организације као њене административне подлоге. Ова *бирократија* представља неопходни основ за независност сваке међународне организације, а посебно Европске уније.⁷⁵⁰

Деловање Европске уније на међународном плану, укључујући и њену самосталност у међународном јавном праву, као посебног субјекта, могуће је једино путем институционализације европског интеграционог процеса на спољном плану. Као битан аспект овог остварења и афирмисања међународноправног субјективитета важно је успостављање адекватног

⁷⁴⁸ Dražen Petrović, *Op. cit.*, p. 95.

⁷⁴⁹ Geoffrey Edwards, *Op. cit.*, p. 50.

⁷⁵⁰ Види шире: Michael N. Barnett, Martha Finnemore, 'The Politics, Power and Pathologies of International Organizations,' in: *International Organization*, Vol. 53, No. 4, Autumn 1999, pp. 707-709.

механизма за доношење одлука које ће омогућити изражавање правне воље Европске уније као независног ентитета у односима уређеним међународним јавним правом.⁷⁵¹ У оквиру сваке међународне организације, па тако и у оквиру Европске уније, успоставља се систем институција које обављају одређене функције дефинисане конститутивним уговорима. Као такве, ове институције представљају органе међународне организације, а не органе држава чланица што би требало да им омогући самостално обављање додељених овлашћења.⁷⁵² Специфичност институција Европске уније, која је последица посебности правне природе Европске уније и њеног правног поретка, о чему смо говорили у Поглављу III овог рада, јесте могућност да институције својим одлукама могу директно да утичу на стварни живот правних субјеката који се налазе под јурисдикцијом држава чланица Уније.⁷⁵³

Међутим, иако је формално институционални систем уређен тако да служи као механизам реализације утицаја Европске уније на међународном плану, посредством овог система и државе чланице могу да остварују своје интересе који буду прихваћени као заједнички интереси Европске уније. Због тога је институције могуће означити и као носиоце колективне моћи.⁷⁵⁴

Са формалноправног аспекта посматрано, институционални систем у којем делује Европска унија и путем којег остварује њој додељене надлежности, заснован је на договору држава чланица који су оне, у својству страна уговорница, преточиле у конститутивне уговоре Европске уније. Због своје вишедеценијске еволуције, институционални систем који функционише према важећим уговорима настао је постепеном надоградњом оригиналних институционалних концепција. Као такав, институционални систем представља формализацију политичког договора и компромиса, као и дуготрајне институционалне праксе, који су међусобно постизали представници држава чланица у току процеса европског интегрисања.⁷⁵⁵

Европским интеграционом процесом, у великој мери, руководе државе чланице као уговорнице оснивачких уговора, које су представљене у

⁷⁵¹ Teija Tiliainen, *Op. cit.*, p. 226.

⁷⁵² *Encyclopedia of Public International Law*, *Op. cit.*, p. 121.

⁷⁵³ Pavlos Eleftheriadis, *Op. cit.*, p. 6.

⁷⁵⁴ Loukas Tsoukalis, *Op. cit.*, p. 244.

⁷⁵⁵ Sophie Vanhoonacker, *Op. cit.*, pp. 69.

одговарајућим институцијама Европске уније. Међутим, поред њих, одговарајућу моћ поседују и наднационалне институције чија се улога искристализовала унутар институциоанлог система ЕУ и које се формално независне од држава чланица и њихових влада, а које изражавају оно што се означава заједничким интересом Европске уније.⁷⁵⁶ Тако Европска унија, у организационом и институционалном погледу, представља специфичну творевину која је омогућила комбинацију двају принципа према којима делују њене институције. Први се заснива на наднационалном моделу одлучивања, а тежи остваривању заједничког интереса Европске уније као целине. Други је модел међувладине сарадње који омогућава представницима држава чланица да кроз учешће у институцијама Европске уније заступају циљеве и остварују интересе националних влада које представљају.⁷⁵⁷ Независност Европске уније и њена способност да самостално дефинише правце свога деловања зависи од начина уређивања институционалних односа и поступака доношења одлука. Пре свега су битна правила која се тичу начина гласања. Од овог сета правила зависи у којој мери државе чланице могу да утичу на провођење европског интеграционог процеса. У том смислу, је битно питање које институције – оне које чине представници држава чланица или оне које су наднационалног карактера – опредељују спољно деловање Европске уније.⁷⁵⁸ Превладавање једног од ових двају модела је детерминисано природом надлежности коју Европска унија има у појединим сегменту одлучивања. Тако се у оквиру остваривања појединих права која Европска унија поседује као субјект међународног јавног права може уочити превладавање једног од ових елемената.

Функционисање институција Европске уније, без обзира што оне представљају различите интересе, уређен је правним оквиром институционалног система Европске уније. Као кључно начело које опредељује међусобни однос институција наводи се принцип институционалне равнотеже. Овај принцип подразумева да свака институција делује у оквиру својих надлежности без уласка у надлежности друге институције.⁷⁵⁹ Другим речима,

⁷⁵⁶ Sebastiaan Princen, *Op. cit.*, p. 160.

⁷⁵⁷ Види шире: Alan Dashwood, 'The Institutional Framework and the Institutional Balance,' in: Michael Dougan, Samantha Currie (eds.), *50 Years of the European Treaties – looking back and thinking forward*, Hart Publishing, Oxford, 2009, pp. 1-3.

⁷⁵⁸ Yoram Z. Haftel, Alexander Thompson, *Op. cit.*, pp. 257-259.

⁷⁵⁹ David B. Goldman, *Op. cit.*, pp. 257-258; Erik O. Wennerström, *Op. cit.*, pp. 228-230.

институционална равнотежа одражава правило да институције могу да делују једино у оквиру оних надлежности које су им додељене конститутивним уговорима Европске уније. При томе, овај принцип не значи да између институција постоји равнотежа у обиму овлашћења. Наиме, он означава да свака институција има свој обим овлашћења и делокруг послова које обавља, те да је тим организационим и нормативним приступом извршена одговарајућа подела власти у институционалном систему Европске уније.⁷⁶⁰ У смислу конфигурирања институционалног система Европске уније, упркос устаљеном схватању да Европска унија и њена институционална комплексност представљају *moving target*, Них указује да је у погледу институционалног развоја, Европска унија достигла одређени степен равнотеже и стабилности. Оно што, према овом аутору, треба да буде у фокусу институционалних и нормативних прилагођавања и побољшања јесте унапређење поступака и механизма одлучивања и демократизација политичких процеса који се одвијају у оквиру Унију.⁷⁶¹

Ради адекватног остваривања утврђених циљева Европске уније из члана 3. УЕУ, институционални систем Уније треба да буде једнако успешан за остваривање циљева дефинисаних оснивачким уговорима како у унутрашњим питањима, дакле у оним односима који се развијају на нивоу Уније тако и у њеној интеракцији према државама чланицама. Осим овога, институционални систем учествује и у екстерним активностима Уније, односно у њеном деловању на међународном плану у оквиру њених надлежности. Институционални систем, у оквиру додељених надлежности и утврђених поступака за одлучивање, треба да омогући Европској унији да у међународним односима, поступајући у оквирима права која има на основу свог међународноправног субјективитета, наступа као јединствен субјекат са јасним оријентацијама и ставовима за деловање, а на основу додељених надлежности за деловање у сфери међународног јавног права.⁷⁶²

Дакле, одлуке које профилишу манифестацију међународноправног субјективитета Европске уније настају у комплексном сплету и садејству

⁷⁶⁰ Jean Paul Jacqué, 'The Principle of Institutional Balance,' in: *Common Market Law Review*, Vol. 41, 2004, p. 383.

⁷⁶¹ Simon Nix, *Op. cit.*, p. 23.

⁷⁶² Michael Smith, *Op. cit.*, pp. 173-174.

међувладиних институција у којима доминира воља држава чланица, са једне стране, и наднационалних институција које су независне од воље држава чланица и које дефинишу сопствени заједнички интерес Уније које превазилази прости збир воља држава чланица, са друге стране. Да бисмо размотрили начин на који се са правног аспекта остварује ова институционална динамика унутар Европске уније, обрадићемо кључне институције Европске уније које учествују у формирању правне воље Европске уније релевантне за манифестовање њеног међународноправног субјективитета. Тако ћемо, на првом месту појаснити значај и улогу институција које чине представници држава чланица – Европски савет и Савет Европске уније. Друго, представићемо посебан институционални сегмент који представља спону између овог међувладиног сегмента и наднационалног тако што ћемо анализирати институционалну позицију и функционисање високог представника Европске уније за спољне послове и Европске службе за спољне послове. Треће, обрадићемо наднационалне сегменте институционалног система Европске уније кроз анализу деловања Европске комисије и Европског парламента и њихових овлашћења значајних за остваривање међународноправног субјективитета Европске уније. Сматрамо да ћемо на овај начин представити институционални аспект међународноправног субјективитета Европске уније за потребе овог истраживања.

2. ЕВРОПСКИ САВЕТ И САВЕТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Међувладин (међудржавни) принцип у организовању Европске уније се кроз институционални систем изражава у Европском савету и Савету Европске уније.

2.1. Европски савет

Пре него обрадимо улогу Европског савета према важећем правном оквиру, ради потпунијег разумевања указаћемо на историјат ове институтције. Крајем шездесетих година прошлог века устаљена је пракса окупљања шефова држава или влада држава чланица тадашњих Европских заједница са циљем разматрања најзначајнијих политичких питања од интереса за државе које учествују у процесу

европске интеграционе изградње. На Париском самиту из 1974. године одлучено је да се овај самит политичких лидера држава чланица убудуће означава као Европски савет. Са формалног аспекта, треба истаћи да је у овим годинама, Европски савет био устаљен у пракси и његово постојање није било предвиђено у оригиналном Римском уговору. Ово тело се први пут помиње у Јединственом европском акту, да би његова улога била дефинисана у наредним изменама конститутивних уговора. Тек је Лисабонски уговор Европски савет уврстио у категорију институција Европске уније. Лисабонски уговор је одредио начин његовог функционисања, председавања ове институције, доношења одлуке и њиховог дејства, као и питања којима се бави Европски савет.⁷⁶³

Према томе, иако Европски савет у политичком смислу представља највише тело Европске уније, статус институције је формално добио тек ступањем на снагу Лисабонског уговора (члан 13, став 1. УЕУ), али његов садашњи значај и надлежности су профилисани путем институционалне еволуције почев од 1974. године.⁷⁶⁴ Уређење, положај и природа аката које усваја Европски савет су последњим реформама иновирани у неколико аспеката. Радивојевић ово новелирање оснивачких уговора сумира на следећи начин:

„Новине везане за Европски савет крећу се у неколико праваца. Прва од њих односи се на институционализацију самог Европског савета кроз увођење функције председника, регулисање начина рада и његов састав. Други правац измена представља директну последицу признавања Европском савету статуса органа Уније и огледа се у његовом овлашћењу да доноси одлуке. Последњи и можда најзначајнији правац у коме се новине испољавају јесте проширење његове надлежности увођењем потпуно нових функција.“⁷⁶⁵

У погледу надлежности овог тела, чланом 15. УЕУ је предвиђено да Европски савет даје Унији неопходне подстицаје за њен развој и одређује правце овог развоја и опште политичке приоритете. Европски савет није овлашћен да обавља легислативне функције. У погледу састава овог тела, ваља истаћи да га чине шефови држава или шефови влада држава чланица, затим председник Европског савета и председник Европске комисије. Високи представник за спољне послове и безбедносну политику није члан овог тела али учествује у

⁷⁶³ Alan Dashwood, 'The Institutional Framework and the Institutional Balance,' *Op. cit.*, pp. 6-7; Будимир Кошуткић, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, *Op. cit.*, стр. 162-164.

⁷⁶⁴ T C Hartley, *Op. cit.*, p. 21.

⁷⁶⁵ Зоран Радивојевић, 'Нова институционална реформа Европске уније,' у: *Анали Правног факултета у Београду*, година LVII, бр. 1/2009, стр. 197.

његовом раду. Према потреби и зависно од дневног реда, сваки шеф државе или владе може бити у пратњи једног министра, а председник Европске комисије у пратњи једног комесара. Европски савет се по правилу састаје два пута у току једног семестра, а по потреби председник може сазвати и ванредно заседање овог тела. Ово тело по правилу одлучује консензусом, али је могуће и другачији начин одлучивања у случајевима предвиђеним оснивачким уговорима.⁷⁶⁶ У суштини, политичке одлуке се доносе консензусом, али оснивачки уговори предвиђају да се у појединим конкретним ситуацијама одлучује једногласно или квалификованом већином (члан 15, став 4. УЕУ и члан 235. УЕФУ).⁷⁶⁷ Одлуке које усваја Европски савет су формални акти, али немају легислативни карактер. Ипак ови акти су обавезујући у целини за адресате одлуке.⁷⁶⁸ Европски савет је значајан због тога што омогућава координисање активности Европске уније у различитим областима њених надлежности обезбеђујући политичку подршку њеном деловању на највишем нивоу. Ова његова улога је посебно значајна у домену спољног деловања и спољне политике јер настоји да постигне јединствен став држава чланица у питањима која су традиционално најсензибилнија са аспекта остваривања виталних интереса неке државе.⁷⁶⁹

Када овлашћења Европског савета посматрамо *in concreto* треба истаћи да је ова институција овлашћена да дефинише и проводи ЗСБП (члан 24, став 1, подстав 2. УЕУ). У том смислу, члан 26, став 1. УЕУ предвиђа да Европски савет идентификује стратешке интересе Уније, одређује циљеве и утврђује опште смернице у оквиру ЗСБП. Такође, УЕУ предвиђа и могућност сазивања ванредних заседања Европског савета уколико се укаже потреба да се усвоје стратешке смернице за спољнополитичко деловање. Приликом доношења одлука у оквиру ЗСБП, Европски савет одлучује једногласно, осим ако није другачије предвиђено оснивачким уговорима (члан 31, став 1. УЕУ). Европски савет, такође, у крајњој инстанци, на основу члана 31, став 2. УЕУ једногласно одлучује о проглашеном виталном интересу једне државе чланице у Савету Европске уније, након што високи представник за спољне послове и безбедносну политику не постигне у

⁷⁶⁶ Наведено према члану 15, ставови 1. до 4. УЕУ.

⁷⁶⁷ Т С Hartley, *Op. cit.*, p. 22.

⁷⁶⁸ Зоран Радивојевић, *Op. cit.*, стр. 198.

⁷⁶⁹ Geoffrey Edwards, *Op. cit.*, p. 57.

разговорима са представником те државе задовољавајуће решење. Овде се види интенција приређивача конститутивних уговора да се Европски савет ангажује као орган који треба да омогући функционисање институционалног механизма Европске уније у домену ЗСБП уколико неки конкретни акт не би био усвојен у оквиру Савета ЕУ.

У предлисабонском периоду, председавање Европским саветом је подразумевало принцип ротације који је важио и за Савет министара. Ступањем на снагу Лисабонског уговора, уведена је стална функција председника Европског савета. На овај начин је ослабљена улога председавајуће држава која је у ранијем периоду имала овлашћење да одређује агенду Европског савета. Сада је то овлашћење у рукама формално независног лица – председника који се именује на мандат од 2,5 година. Оваквим нормативним решењем, улога европског елемента је консеквентно наглашена и оснажена инсистирањем на политичкој независности носиоца ове високе функције. Тако је предвиђено да председник Европског савета не сме бити носилац неке националне функције чиме се додатно гарантује његова независност.⁷⁷⁰ Европски савет бира председника квалификованом већином, уз могућност једног понављања мандата од 2,5 година. На исти начин Европски савет може одлучити о окончавању мандата председника због његове спречености да обавља функцију или због теже повреде дужности (члан 15, став 5. УЕУ). Према томе, једно лице ову функцију може обављати максимално пет година.

Према члану 15, став 6, алинеја 1. УЕУ, председник ове институције председава и руководи радом Европског савета, обезбеђује припрему и континуитет у раду овог тела у сарадњи са председником Европске комисије и на основу рада Савета министара за иностране послове, чини напоре за постизање кохезије и консензуса у оквиру Европског савета и извештава Европски парламент након сваког састанка Европског савета. Додатно овоме, председник Европског савета остварује редовну координацију и сарадњу са председавајућим Савета Европске уније и председником Европске комисије. Овај вид

⁷⁷⁰Alina Kaczorowska, *Op. cit.*, p. 54; Federiga Bindi, *Op. cit.*, p. 128. О конкретним потешкоћама са којима се сусреће председник Европског савета у вођењу овим телом које чине најмоћнији политичари држава чланица види шире: Desmond Dinan. 'Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis,' in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, Issue Supplement s1, 2011, pp.105-110.

међуинституционалне сарадње се остварује кроз одржавање редовних састанака (члан 2, став 3. Пословника о раду Европског савета).⁷⁷¹

Такође, председник Европског савета обавља и одређена овлашћења која се реализују на међународном плану. Наиме, он је овлашће да представља Европску унију на међународном плану у оквиру ЗСБП, али само на свом нивоу и у свом својству без повреде надлежности високог представника за спољне послове и безбедносну политику (члан 15, став 6, алинеја 2. УЕУ). Када се говори о екстерној димензији улоге Европског савета, може се закључити да успостављање сталног председника указује не потребу да се обезбеди уједначено и јединствено представљање Уније и на овом највишем нивоу. Поједини аутори сматрају да овај разлог долази до изражаја посебно у ери наглашеног мултиполаризма односа на глобалном нивоу.⁷⁷²

У имплементацији новог организационог оквира предвиђеног оснивачким уговорима за вођење спољне политике ЕУ, како унутар ЗСБП тако и у погледу других подручја спољног деловања, поставља се питање односа различитих функционера и институција према председнику Европског савета које могу да, у оквиру својих надлежности, представљају Европску унију према трећим државама и међународним организацијама и осталим релевантним ентитетима на међународном плану.⁷⁷³ У домену спољнополитичког представљања председник Европског савета треба да води рачуна о томе да не угрози или не повреди надлежности високог представника (члан 15, ст. 5. и 6. УЕУ). Према томе, спољнополитичка улога председника Европског савета, као неке врсте првог човека Европске уније, се огледа у представљању Европске уније на највишем нивоу што би требало протумачити у односима са шефовима држава и највишим дужносницима међународних организација. Као такав, председник Европског савета учествује на различитим самитима. При томе, његово спољнополитичко деловање се ограничава на она питања која у смислу конститутивних аката ЕУ улазе у домене ЗСБП.⁷⁷⁴ У литератури се сматра да је још рано дати оцену

⁷⁷¹ European Council Decision of 1 December 2009 adopting its Rules of Procedure, *Official Journal of the European Union*, L 315/51, EN, 02.12.2009.

⁷⁷² Зоран Радивојевић, *Op. cit.*, стр. 197.

⁷⁷³ Jean-Claude Piris, *Op. cit.*, p. 153.

⁷⁷⁴ Sieglinde Gstöhl, 'EU Diplomacy After Lisbon: More Effective Multilateralism,' in: *Brown Journal of World Affairs*, Vol. XVII, Issue II, Spring/Summer 2011, p. 186.

провођења ове одредбе због релативно недавног успостављања предметне функције, али да би се линија разграничења у обављању дужности председника Европског савета и високог представника могла пронаћи у принципу да председник представља Унију у сарадњи са шефовима држава или влада, док би високи представник деловао и наступао на министарском нивоу. Међутим, умесна је констатација да недостаје јасно разграничење ових двеју функција.⁷⁷⁵ У том смислу, могло би се рећи да су надлежности председника Европског савета за међународно представљање Уније супсидијарног карактера у односу на надлежности високог представника. Без обзира на ову могућност за разграничење између деловања председника Европског савета и високог представника, постоји иманентна опасност да се испољи одређена врста ривалитета између двају високих функционера Европске уније.⁷⁷⁶ Овде напомињемо, да је различита врста ривалитета политичке природе између функционера држава неретка појава у међународним односима и у унутрашњој политици без обзира на конкретна овлашћења која поједином функционеру признаје устав државе у питању, односно улоге коју му признаје међународно јавно право. Наше је становиште да би требало евентуалне случајеве ривалитета превазићи применом одговарајућих правила проистеклих из начела институционалне равнотеже у ЕУ.

На основу претходних разматрања би се могло закључити да би јасније дефинисање овлашћења, омогућило да Европски савет и председник овог тела без могућности за институционалне сукобе обављају своје надлежности у спољној политици. Очекује се да ће институционална пракса ово деловање искристализовати. Наша је претпоставла да ће Европски савет и даље остати кључни фактор спољне политике Европске уније, а функција сталног председника би требало, у складу са претходним оопажањима у вези са његовом функцијом, да афирмише међународноправни идентитет Европске уније. Ипак, без обзира на ову евроцентристичку улогу у формалном смислу, Европски савет ће и даље суштиниски бити израз политичке тенденције држава чланица да остану

⁷⁷⁵ Т С Hartley, *Op. cit.*, p. 22; Зоран Радивојевић, *Op. cit.*, стр. 198; Jan Wouters, Sanderijn Duquet, *The EU, EEAS and Union delegations and international diplomatic law: new horizons*, Working paper, No. 62, May 2011, Leuven Centre for Global Governance Studies, доступно на: https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp61-70/wp62.pdf , 01.02.2013., p. 7.

⁷⁷⁶ Anamaria Veronica Fuduli, *Op. cit.*, p. 728.

контролори процеса који се одвијају на нивоу Европске уније и евидентно ће служити за афирмисање међудржавног карактера Европске уније као заједнице суверених држава.⁷⁷⁷

2.2. Савет Европске уније (Савет министара)

Савет Европске уније, или колоквијално познат као Савет министара, је један од легислативних органа Уније који заједно са Европским парламентом усваја већину аката који чине секундарно законодавство Уније. У овом раду паралелно користимо оба ова назива. Такође, он је најважнији орган у усвајању буџета. Додатно воме, Савет министара дефинише политике и обавља координацију на начин предвиђен конститутивним уговорима (члан 16, став 1. УЕУ). Савет ЕУ чини по један представник сваке државе чланице на министарском нивоу који је овлашћен да обавезе владу државе чланице коју представља⁷⁷⁸ и да користи право гласа. Савет министара одлуке доноси квалификованом већином, осим у оним случајевима када оснивачки уговори предвиђају другачији начин гласања (члан 16, став 3. УЕУ и члан 238. УФЕУ). Позиција Савета министара у институционалном систему Европске уније омогућава доминантну позицију држава чланица у процесу одлучивања и доношења секундарних правних аката Европске уније. Захваљујући овој позицији Савета, државе чланице могу да спрече евентуалну централизацију система Европске уније.⁷⁷⁹

2.2.1. Специфичности Савета Европске уније и начина његовог функционисања

Иако ово тело функционише у институционалном систему европских интеграција од самог почетка овог процеса, у теорији још није постигнут пуни компромис о правној природи ове институције. Наиме, јасно је да је с обзиром на

⁷⁷⁷ Сличан закључак изводи види код: Alan Dashwood, 'The Institutional Framework and the Institutional Balance,' *Op. cit.*, pp. 16-17.

⁷⁷⁸ Оваква формулација је усвојена јер државе чланице које су федеративног карактера у Савету министара у појединим питањима која су у надлежности федералних јединица представља министар једне од федералних јединица којег одреде заједничким договором сви ресорни министри федералних јединица. У том случају у Савету министара неће бити присутан министар федералне владе. Такав је случај са СР Немачком коју у појединим формаитима заступа министар једног од лендера (федералних јединица).

⁷⁷⁹ Udo di Fabio, *Op. cit.*, p. 1293.

састав међувладиног карактера, а да по овлашћењима углавном представља законодавни органа. Одређење његове природе додатно компликује чињеница да га чине представници извршних органа држава чланица – министри, а да није извршно тело Европске уније. Због тога се може констатовати да је вишеструко специфично тело које се не може уклопити у уобичајене дефиниције институција које се успостављају унутар међународних организација.⁷⁸⁰ У суштини, његово опредељујуће одређење се заснива на томе да ова институција представља владе држава чланица, а не њене грађане. Као таква, ова институција треба да омогући изражавање и заштиту националних интереса на начин на који их одреде владе држава чланица.⁷⁸¹

Даљња специфичност Савета ЕУ је у томе што зависно од тематике коју разматра заседа у различитим форматима које чине ресорни министри који представљају државе чланице (члан 16, став 6. УЕУ). Оснивачки уговор експлицитно помиње два формата Савета: Савет за опште послове и Савет за иностране послове. Савет за опште послове је задужен за обезбеђивање кохерентног рада различитих формата Савета министара и припрема састанке Европског савета и осигурава праћење његовог рада кроз сарадњу са председником Европског савета и председником Европске комисије (Члан 16, став 6, алинеја 2. УЕУ). Има тумачења по којима је овом одредбом успостављена одређена хијерархија између различитих формата Савета ЕУ због тога што је изричито Савету за опште послове поверена улога координације различитих формата Савета.⁷⁸² Ми бисмо овој врсти хијерархије признали функционални, а не неки суштински карактер.

Савет за иностране послове разматра спољно деловање Европске уније према стратешким опредељењима која је утврди Европски савет и обезбеђује кохерентно деловање Европске уније (члан 16, став 6, алинеја 3. УЕУ). Овај формат у највећој мери утиче на остваривање субјективитета Европске уније у међународном плану. Остали формати се одређују одлуком Европског савета која

⁷⁸⁰ Jeffrey Lewis, 'Strategic Bargaining, Norms and Deliberation,' in: Daniel Naurin, Helen Wallace (eds.), *Unveiling the Council of the European Union – Games Governments Play in Brussels*, Palgrave MacMillan, New York, 2008, p. 165.

⁷⁸¹ David B. Goldman, *Op. cit.*, p. 267.

⁷⁸² Зоран Радивојевић *Op. cit.*, стр. 200; Jean-Claude Piris, *Op. cit.*, p. 154.

се усваја квалификованом већином на основу члана 236. УФЕУ.⁷⁸³ Што се тиче председавања Саветом министара, треба истаћи да и о том питању на основу члана 236. УЕУ одлучује Европски савет, при чему је предвиђено у члану 18, став 3. УЕУ да високи представник председава Саветом који заседа у формату министара иностраних послова (члан 16, став 9. УЕУ). У раду Савета учествује и одговарајући представник Европске комисије зависно од питања која су на дневном реду. У функционисању Савета ЕУ је дошло до значајне измене у сегменту који се односи на спољнополитичку компоненту. Високи представник је овлашћен да председава Саветом министара иностраних послова чиме је редуковано овлашћење ресорног министра државе председavajuће. У организационом смислу, то даље значи, да радним групама и другим телима Савета министара која су надлежна за спољне послове не председавају, као што је раније било уобичајено, државни службеници држава чланица, већ то чине представници Европске службе за спољне послове. Дакле, радне групе попут COAFR, COEST, SOHOM, CIVCOM и др. из домена спољних односа су под председавањем запослених у ЕССП-у. Ипак, представник председавајуће државе чланице и даље руководи и председава радом COREPER-а.⁷⁸⁴

С обзиром на комплексност активности и функција које се обављају у Савету ЕУ, оснивачки уговор у члану 16, став 7. УЕУ предвиђа деловање Комитета сталних представника држава чланица при Европској унији тзв. COREPER (од француског назива *Comité des représentants permanents*).⁷⁸⁵ Ово припремно тело заседа у два формата COREPER I којег чине заменици шефова мисија држава чланица при ЕУ и COREPER II којег чине стални представници држава чланица при ЕУ. Први формат разматра техничка питања, док други формат је више посвећен политичким питањима. Ово тело је установљено да би се олакшао рад Савета министара и омогућило његово функционисање због објективне немогућности министара да разматрају сва питања о којима Савет треба да донесе одлуку. Представљање на нижем нивоу је у том смислу олакшало

⁷⁸³ Члан 236. УФЕУ предвиђа: „Европски савет доноси квалификованом већином: а) одлуку којом се успоставља листа формата Савета осим оних који су наведени у члану 16, став 6, алинеја 2. и 3. Уговора о Европској унији; б) одлуку о председавању форматима Савета осим оног за иностране послове, а на основу члана 16, став 9. Уговора о Европској унији.“

⁷⁸⁴ Federiga Bindi, *Op. cit.*, pp. 128-129.

⁷⁸⁵ Види шире: Члан 19. Пословника о раду Савета, Council Decision of 1 December 2009 adopting the Council's Rules of Procedure, *Official Journal of the European Union*, L 325/51, EN, 11.12.2009.

деловање бриселске администрације, а и стални представници и њихови заменици су стално присутни у Бриселу и могу бити потпуно посвећену раду овог тела. Додатно овом комитету, постоји читав механизам посебних комитета или радних група који такође разматрају предлоге легислативних аката, а које чине представници држава чланица на службеничком нивоу. Према анализама, може се уочити да је допринос овог тела раду Савета веома значајан јер омогућава да се пре заседања Савета усагласи већи део питања и одлука, те да Савет разматра само 10 до 15% питања која су на дневном реду.⁷⁸⁶ У креирању ЗСБП у оквиру Савета министара, основну улогу игра Политичко-безбедносни комитет. Овај комитет је настао на традицији некадашњег Политичког комитета који је био задужен да координише рад представника држава чланица у време постојања тзв. Европске политичке сарадње. Након увођења ЗСБП-а, он прераста у стални комитет Савета министара, а основан је Одлуком Савета 2001/78/ЗСБП од 22.01.2001. По правилу се састаје у формату политичких директора, а разматра сва питања која се тичу ЗСБП-а пре него што се упуте у процедуру усвајања у Савету министара. Након оснивања Европске службе за спољне послове овим комитетом председава представник ове службе.⁷⁸⁷

Када се сагледа начин функционисања ових тела, може се закључити да у великој мери постоји сличност са класичним дипломатским преговорима у оквиру међувладиних тела. Наиме, представници држава чланица су овлашћени да заступају прецизно дефинисан мандат који су им издале, за свако конкретно разматрање, надлежни органи држава чланица. У таквим позицијама, по правилима се одређују јасне и прецизно дефинисане националне позиције. Ради ефективности преговарачког процеса, потребно је да се у овим позицијама дефинишу максимална и минимална становишта која преговарач у име државе чланице треба да заступа, односно да се постави оквир изван којег се не би смело иступити.⁷⁸⁸

⁷⁸⁶ Види шире: Jeffrey Lewis, *Op. cit.*, pp. 169-176.

⁷⁸⁷ Ramses A. Wessel, 'The Dynamics of the European Union Legal Order: An Increasingly Coherent Framework of Action and Interpretation,' *Op. cit.*, p. 122; Council Decision 2001/78/CFSP of 22 January 2001 setting up the Political and Security Committee, *Official Journal of the European Communities*, L 27&1, EN, 30.01.2001.

⁷⁸⁸ За сличност са дипломатским преговарањем види шире код: Stanko Nick, *Diplomacija – metode i tehnike*, Barbat, Zagreb, 1997, str. 109-114.

Међутим, без обзира на евентуалну идентичност са класичним преговорима, систем одлучивања у Савету ЕУ и његовим припремним и помоћним телима карактерише један посебан квалитет који доноси успешном функционисању ове комплексне институционалне машинерије. Занимљиво је потражити одговор на питање о разлогу овакве успешности COREPER-а. Ово се објашњава доминатном логиком прикладности која опредељује међусобне односе лица која делују унутар посматраног тела. То значи да се ради о националним каријерним дипломата што овом телу даје технички (стручни) карактер, међутим, због одређеног политичког значаја и тежине одлука које се усвајају унутра COREPER-а, може се рећи да ово тело има и политички карактер. Дакле, као техничко-политички орган представника држава чланица у рангу амбасадора, односно заменика амбасадора, COREPER има за мандат да омогући постизање сагласности о питањима о којима се није постигла сагласност унутар секторских радних група (које делују искључиво на техничком нивоу и чине их државни службеници држава чланица) и да остала питања о којима сам не постигне сагласност делегира министрима који представљају државе чланице окупљеним у посебним форматима Савета ЕУ. Ипак, због учесталости заседања овог тела, које се окупља неколико пута седмично у Бриселу, као и због сталности контаката његових чланова, долази до успостављања одређеног степена међусобног поверења и упућености једних на друге скоро у истом степену као и на националне престонице. Због тога је правилно констатовати да се између чланова овог тела развио посебан *esprit de corps* који их разликује од уобичајених дипломатских преговарачких форума унутар неких других међународних структура. Наиме, чланови COREPER-а су поред потребе да задовоље специфичне интересе држава које представљају, вођени и интересима да испуне и заједнички европски интерес те су очекивања за постизање компромиса и ефективно преговорање према њима значајно израженији него у оним телима међународног карактера у којима постоји мањи степен заједништва и социјалне повезаности његових чланова. Тако се у контексту преговарања унутра овог тела, његови чланови користе тзв. *дифузним реципроцитетом* који се разликује од уобичајеног специфичног реципроцитета својственог међународним форумима. Специфични реципроцитет подразумева да су у склопу преговарачког пакета

концесије које учини један учесник према другима, обавезно и директно праћене адекватним концесијама других преговарача према њему. За разлику од овог приступа, дифузни реципроцитет који је својствен COREPER-у подразумева да у склопу неког конкретног преговарачког пакета, концесије које даје један преговарач не морају нужно бити узвраћене концесијама према њему да би се постигао договор. Ово због тога јер се односи ових преговарача неће окончати након постизања договора о једном преговарачком пакету, напротив, због сталног карактера тела, ови односи се и даље настављају и трају, у просеку, дужи низ година. Тако се због трајности односа, устаљености поверења, и значајне социјализације између чланова, гради посебан квалитет поверења који им омогућава да у оквиру свог мандата постижу најшире могуће комприсе у уверењу да ће за ранију дату концесију постићи корист у неком будућем преговарачком процесу. Дакле, међу актерима преговарачког процеса је присутна свест да њихови међусобни односи не почивају искључиво на *ad hoc* основи која је темпорално ограничена, већ се одвијају у дужем периоду у којем ће бити константно упућени на сарадњу једни са другима. Таква констелација односа чини разумљивим превладавање консезуалног приступа постизању договора над одлучивањем већинским гласањем.⁷⁸⁹

Дифузни карактер реципроцитета који карактерише деловање ових тела се појашњава, додатно, чињеницом да су чланови ових тела у институционалној структури Уније задужени и да омогуће њихово функционисање чиме одржавају у покрету комплексну административну машинерију. Дакле, представници држава чланица треба да заступају један експлицитан национални интерес дефинисан у конкретном мандату, као и један више флуидан и неодређени интерес Уније као целине који је инхерентан конкретном поступку преговора, а огледа се у постизању договора унутар институција ЕУ. Стога смо склони да прихватимо мишљења појединих аутора да Савет ЕУ, посматран у целини са својим припремним телима, надамашује оквире и циљеве једног искључиво међувладиног тела. Његово одређење треба да буде суптилније у том смислу што он треба да изражава, иако

⁷⁸⁹ Види шире: Jeffrey Lewis, *Op. cit.*, pp. 169-176; Sonia Mazey, Jeremy Richardson, *Op. cit.*, pp. 48-49; Thomas Heidener, 'A New Type of Effective Diplomacy,' in: Paul Quinn (ed.) 'Making European Diplomacy Work: Can EEAS Deliver?', in: *EU Diplomacy Paper*, College of Europe, No. 08/2011, pp. 1-45, http://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/edp_8_2011_quinn_0.pdf, 08.08.2012., pp. 32-34.

не доминантно, и интерес Уније као заједнице држава чланица. Дакле, поред преовладавајућег националног интереса држава чланица који се изражавају унутар Савета ЕУ, значајан је и дух свести о потреби задовољавања неког вишег интереса европског заједништва.⁷⁹⁰

Због свега овога се може рећи да COREPER представља форум у којем у највећој мери долази до изражаја вештина преговарања дипломатских представника и потреба да се сваки њихов потез заснива на прецизно развијеном плану преговарања и јасним инструкцијама које добијају из надлежних институција држава чланица које заступају. Општи амбијент у којем се воде преговори је обележен инхерентним принципом консензуализма и договарања ради остваривања вишег заједничог интереса.⁷⁹¹ Спремност, кадровска капацитираност и способност јавне управе државе чланице директно утиче на квалитет преговарачких позиција које се заступају унутар Савета министара и његових помоћних тела. Због присутности питања која су по својој природи унутарполитичког карактера, може се рећи да се деловање Савета ЕУ и помоћних тела налази између унутрашње политике и дипломатског деловања држава чланица.⁷⁹² Због свега овога се може констатовати да је Комитет сталних представника место које показује значај припреме преговора и сарадње за успешно одржавање односа између представника држава чланица у оквиру Савета

⁷⁹⁰ Jeffrey Lewis, *Op. cit.*, p. 167. Деловање унутар Савета ЕУ, као и његових припремних и помоћних тела, карактериша преовладавање метода разматрања и договарања о питањима која су на дневном реду између чланова конкретног тела, него формално одлучивање и позивање на постизање довољне већине да би одлука била усвојена. Дакле, радни оквир унутар Савета ЕУ као међувладиног тела у којем представници држава чланица треба да штите националне интересе и заступају позиције о којима су инструисани од стране националних влада, обележава атмосфера договора, као у току само преговарачког процеса, тако и у току припремних радова, између учесника процеса одлучивања. У опваквом амбијенту се постиже већи ниво сарадње и директне комуникације између кључних актера, посебно унутар припоремних тела, који води ка постизању одговарајућег нивоу међусобног разумевања и отворености за квалитетну и искрену размену аргумената. Види шире: Arne Niemann, 'Deliberation and Bargaining in the Article 113 Committee and the 1996/97 IGC Representatives Group,' in: Daniel Naurin, Helen Wallace (eds.), *Unveiling the Council of the European Union – Games Governemnts Play in Brussels*, Palgrave MacMillan, New York, 2008, pp. 141-142. Постојане експертских тела, радних група и тимова који делују у институционалном систему Европске уније само је један вид, можда посебно структурисаног и наглашеног, феномена означеног као *managerialism* који поједини аутори сматрају као процес који је присутан у међународним институционалним структурама са циљем што квалитетнијег давања одговора на изазове које поставља процес глобализације. Види шире: Martti Koskenniemi, 'The Politics of International Law – 20 Years Later,' in: *European Journal of International Law*, Vol. 20, No. 1, 2009, pp. 15-16.

⁷⁹¹ Jean-Paul Pancraccio, *Op. cit.*, p. 172.

⁷⁹² Pavlos Eleftheriadis, *Op. cit.*, p. 4.

министара. Ово је, на неки начин, доказ о потреби развијања суптилног дипломатског приступа у складу са начелом квалитетне претходне припреме.⁷⁹³

Успешност овог приступа преговарању се може објаснити концепцијом *стварања заједничке вредности преговарача* која заузима значајно место у савременим радовима о техникама и методама преговарања. Једном створена заједничка вредност се у току преговора подели на обострано задовољство преговарача.⁷⁹⁴

На основу овог кратког приказа деловања и одлучивања унутар Савета ЕУ, морамо нагласити да са становишта манифестације међународноправног субјективитета ЕУ, Савет министара не служи једино очувању неког конкретног интереса поједних држава чланица, већ може довести и до њиховог сажимања у неки заједнички интерес Европске уније који се такође узима у обзир приликом одлучивања. Дакле, као коректив воље држава чланица, јавља се свест о потреби да се дефинише и воља Европске уније као неки општи оквир унутар којег ће се профилисати дефинитивна позиција Уније која укључује и усаглашене ставове представника држава чланица.

Овакав приступ консензусу, иако би се чинило да представља минимизирање националних ставова помстрано краткорочно, дугорочно омогућава профилисање међународноправног субјективитета, у оним ситуацијама када су на дневном реду питања из склопа овлаштења која чине ово својство Уније, у светлу интереса држава чланица. На тај начин се омогућава да се уважи мишљење сваке државе чланице да и у оним сегментима који су обухваћени одлучивањем квалификованом већином, искаже специфичан интерес државе чланице. Капитал који држава чланица уноси у такво одлучивање није само специфична тежина њеног гласачког капацитета, већ и њена ранија отвореност према методима консензуса у одлучивању. Посматрано са аспекта надлежности, држава чланица је на овај начин у могућности да оствари свој интерес и у оној области у којој је пренела надлежности на Европску унију. То не би било могуће уколико би Савет ЕУ поступао по принципу већинског одлучивања што би могло довести до прегласавања.

⁷⁹³ О значај припреме преговора у дипломатској активности види шире код: Jelica Stefanović Štambuk, *Op. cit.*, pp. 106-108.

⁷⁹⁴ Види шире: Alain Pekar Lempereur, Aurélien Colson, *Méthode de négociation*, Dunod, Paris, 2004, pp. 131-160.

С обзиром на представљени састав и правила функционисања ових тела, чине нам се оправданим ставови да висок степен укључености државних службеника држава чланица, било да се ради о дипломатским представницима или о осталим државним службеницима, у процесе рада и одлучивања у телима која се успостављају при институцијама Европске уније представља директан показатељ све већег обављања послова из надлежности извршне власти и јавне управе држава чланица у седишту Европске уније.⁷⁹⁵

2.2.2. Значај председавања Саветом Европске уније

Познато је да у функционисању Савета министара одлучујућу улогу игра председавајућа држава чланица, због овлашћења да сазива заседања Савета и његових радних тела и да предлаже агенду (види члан 3. Пословника о раду Савета). Председништво Савета ЕУ које осигурава по једна држава чланица за период од шест месеци, одраз је устаљене праксе да се у међународним мултилатералним форумима одреди ко ће обављати дужност руковођења процесом рада и одлучивања тела ради координисаног колективног деловања. Због тога свака међународна организација и међувладина конференција именује одређеног председавајућег који обавља ове функције. У условима мултилатералног преговарања улога председавајућег је изузетно битна јер он треба да омогући постизање договора и да на одређени начин делује као посредник између страна које учествују у преговорима. При обављању ове функције, председавајући је везан одговорајућим правилима организације, односно конференције.⁷⁹⁶ Сматра се да је реална моћ председавајуће државе

⁷⁹⁵ Damian Chalmers, *Op. cit.*, p. 518.

⁷⁹⁶ Jonas Tallberg, 'The Power of the Chair: Formal Leadership by the Council Presidency,' in: Daniel Naurin, Helen Wallace (eds.), *Unveiling the Council of the European Union – Games Governments Play in Brussels*, Palgrave MacMillan, New York, 2008, p. 189. У току последњих измена оснивачких уговора у време преговора о Лисабонском уговору, поставило се питање уређења председавања Саветом ЕУ. Суочиле су се две концепције: према једној требало је очувати дота постојећи систем ротирајућег председавања и ову концепцију су заступале мање државе чланице, док су веће државе чланице сматрале да је потребно увести фиксну улогу председавајућег. Тенденција мањих држава чланица је образлаган њихвом потребом да се истакну у току председавања због међународног престижа ове функција, а с друге стране, страховале су од потпуне маргинализације уколико би се укинуо принцип ротације. Велике државе чланице су, за разлику од ових, настојале да успоставе што је могуће стабилније решење. Као што је то својствено већини реформских процеса унутар европске изградње, и овај пут је дошло до компромисног решења према којем је уведена стална функција председника Европског савета, док је у погледу Савета министара одржан дотадашњи систем ротације. Види шире: Т С Hartley, *The Foundations of European Union*

чланице у домену ЗСБП значајно мања него у неким другим подручјима. Ово се објашњава чињеницом да семестрално председавања не оставља довољно простора за самостално креирање приоритета спољне политике, затим, непредвидива и изненадна дешавња на међународној сцени опредељују приоритете спољнополитичког деловања, те поред ових објективних фактора, треба узети у обзир и оне који се тичу различитог степена дипломатског профилирања појединих националних представника и њихових дипломатских служби и потребе усаглашеног наступа са претходним и наредним председавајућим, у склопу система тројке.⁷⁹⁷

Несметано функционисање Савета ЕУ, Комитета сталних представника и радних група као помоћних и припремних тела захтева активну улогу председавајуће државе чланице и њених представника, а од ступања на снагу Лисабонског уговора у погледу Савета министара иностраних послова и пратећих радних тела, ова улога пада на терет високог представника ЕУ и службеника из Европске службе за спољне послове (члан 16. УЕУ). У обављању ових дужности, председништво у првом реду, осим активности предвиђених оснивачким уговорима и Пословником о раду Савета, обавља улогу посредника између страна које преговарају у унутар Савета ЕУ, односно представника држава чланица. У унутрашњем смислу, посредовање је битно између представника држава чланица ради постизања адекватног компромиса који ће омогућити усвајање конкретне одлуке или политичке позиције. Државе чланице услед комплексног поступка одлучивања и великог броја подручја у којима се одлучује имају потребу да активно руковођење процеса одлучивања обавља председавајућа држава. Осим овога, председавајући осигурава предсављање Савета ЕУ пред другим институцијама Уније, пре свега пред Европским парламентом и Европском

Law, Seventh Edition, Oxford University Press, Oxford, 2010, p. 23. Спецификум Савета Европске уније, као и Европског савета јесте одвијање дипломатских односа између држава чланица Европске уније на највишем нивоу – нивоу шефова држава или влада, односно на министарском нивоу. Учесталост сусрета на овом нивоу чини Европску унију као примером најинтензивније сарадње директне дипломатије највиших представника држава у свету. Ови контакти и дипломатска размена се скоро остварују на свакодневном нивоу. Овај вид дипломатске размене доводи до умањене комуникације дипломатских представника једне државе чланице при другој држави чланици, барем када се ради о оним питањима која су обухваћена процесом европских интеграција. Такође, повећана је дипломатска сарадња која се остварује посредством сталних мисија држава чланица при Европској унији. Види шире: Jean-Paul Pancraccio, *Op. cit.*, p. 171

⁷⁹⁷ Ramses A. Wessel, 'The Dynamics of the European Union Legal Order: An Increasingly Coherent Framework of Action and Interpretation,' *Op. cit.*, p. 121.

комисијом и сарађује са председником Европског савета. Ове улоге су неопходне јер услед учешћа већег броја актера, 28 држава чланица неопходно је дефинисати јединствену адресу која ће наступати у име Савета ЕУ као целине и једне институције. Активна укљученост председавајуће државе у процес доношења одлука је могућа тек уколико ова располаже адекватним административним капацитетима, у супротном иста неће бити у могућности да адекватно руководи радом Савета ЕУ и његових помоћних тела. Једнак квалитет председавања није могуће очекивати од свију 28 држава чланица због њихове различите величине, административне развијености, али и различитим интересима у вези са Европском унијом и посвећености процесу европских интеграција⁷⁹⁸

У обављању својих функција, председништву Савета ЕУ на располагању стоји Секретаријат ове институције којег чине службеници Уније и који је сталног карактера. Позиција секретаријата је временом еволуирала и надрасла његово почетно задужење да пружа логистичку подршку раду Савета и да се стара о правним питањима, организацији конференција и припреми материјала. Секретаријат је временом прерастао и у неку врсту посредника у трагању компромисног решења између представника држава чланица. Ова улога је досегла свој максимум у време док је генерални секретар Савета истовремено обављао и функцију високог представника за ЗСБП.⁷⁹⁹

Уз председништво Савета, Секретаријат такође може обављати одређене активности усмерене на руковођење процесом одлучивања. Његова улога посебно долази до значаја у оним ситуацијама када председавајућа држава не располаже довољним административним ресурсима за постизање договора о неким питањима о којима расправља Савет. Ту долази до изражаја професионална предност Секретаријата који располаже информацијским и документацијским ресурсима и професионалном технократском службом која познаје све финесе процеса одлучивања, затим принципе и норме правног система ЕУ и у стању је да обезбеди самостално или уз помоћ других институција адекватну стручну анализу појединих техничких питања о којима одлучује Савет. Овакав вид експертизе свакако нису у стању да понуде мање државе чланице или оне државе

⁷⁹⁸ Види шире: Jonas Tallberg, *Op. cit.*, pp. 193-200.

⁷⁹⁹ Ramses A. Wessel, 'The Dynamics of the European Union Legal Order: An Increasingly Coherent Framework of Action and Interpretation,' *Op. cit.*, pp. 126-127.

чланице које немају високопрофесионалну и стручну јавну управу. Осим ових професионалних вредности, да би несметано обављао улогу помоћи председавајућој држави чланици, Секретаријат треба да има одговарајући степен поверења држава чланица у погледу непристрасности свог рада. У том моменту Секретаријат може заједно са председништвом или самостално да обавља улогу посредника у мултилатералним преговорима какви се одвијају унутар Савета ЕУ и његових припремних и помоћних тела. Његова улога посебно долази до изражаја ако се разматрају политички осетљива питања у којима је потребно суделовање неутралног актера као посредника, што понекад не може да буде председавајућа држава због постојања њеног интереса за материју у питању.⁸⁰⁰

2.2.3. Улога Савета Европске уније у остваривању међународноправног субјективитета Европске уније

Савет Европске уније остварује више овлашћења од значајања за реализацију субјективитета Европске уније у међународном праву. У оквиру ЗСБП, Савет министара, исто као и Европски савет, је овлашћен да дефинише ову политику и одлучује о њеном провођењу, на основу једногласно усвојених одлука, ако није другачије одређено у оснивачким уговорима (члан 24, став 1. УЕУ). Члан 26, став 2. УЕУ предвиђа да Савет Европске уније доноси одлуке потребне за утврђивање и провођење ЗСБП на основу општих смерница и стратешких праваца које одређује Европски савет. Уколико нека међународна ситуација захтева деловање Европске уније, Савет усваја неопходне одлуке да би се ово деловање омогућило. У овој одлуци се одређују циљеви, обим и средства која су на располагању Унији за њено провођење (члан 28, став 1. УЕУ). Такође, ради конзистентног међународног деловања, предвиђено је да државе чланице у складу са чланом 28, ставови 3. до 4. УЕУ редовно информичу Савет о својим спољнополитичким мерама и акцијама, те да се омогући, ако то временски оквири

⁸⁰⁰ Види шире: Derek Beach 'The Facilitator of Efficient Negotiations in the Council: the Impact of the council Secretariat,' in: Daniel Naurin, Helen Wallace (eds.), *Unveiling the Council of the European Union – Games Governemnts Play in Brussels*, Palgrave MacMillan, New York, 2008, pp. 223-231.

дозвољавају, претходно консултовање унутар Савета. Уколико се држава чланица суочи са потешкоћама у провођењу неке одлуке Савета, дужна је да га о томе обавести (члан 28, став 5. УЕУ). Савет може усвајати одлуке којима дефинише став Уније према посебном питању које има одређено географску и тематску природу. Државе чланице су дужне да се њихове националне позиције подударају са неком оваквом одлуком Савета (члан 29. УЕУ). Посебно је значајно овлашћење из члана 215. УФЕУ који предвиђа да Савет ЕУ, на заједнички предлог високог представника и Европске комисије, усваја рестриктивне мере које предвиђају прекид или ограничење, делимично или потпуно, економских и финансијских односа са трећим државама. Такође, Савет може усвајати рестриктивне мере и према физички и правним лицима, групама и недржавним ентитетима према истом поступку.

Члан 42, став 4. УЕУ предвиђа да у оквиру заједничке безбедносне и одбрамбене политике, на предлог високог представника Савет једногласно усваја одлуке о деловању. Према члану 43. УЕУ, Савет одлучује о употреби цивилних и војних ресурса за провођење операција разоружавања, хуманитарних и спасилачких задатака, војних савета и подршке, превенције сукоба и операција за одржавање мира, затим борбеним задацима у управљању кризама, укључујући и миротворачке операције и оне које имају за циљ постконфликтну стабилизацију. Извршавање ових одлука, Савет може на основу члана 44. УЕУ поверити групи држава чланица које су вољне да их изврше и које поседују потребне ресурсе.

Када се одлучује о питањима из домена ЗСБП-а, Савет министара одлучује једногласно у складу са правилима дефинисаним чланом 31. УЕУ. Исто правило једногласног одлучивања важи и за Европски савет. Међутим, могуће је одлучивање квалификованом већином у оним случајевима који су изричито предвиђени конститутивним уговором. Тако је у члану 31, став 2. УЕУ предвиђено да Савет одлучује квалификованом већином:

- када усваја одлуку о мери или позицији ЕУ на основу претходно усвојене одлуке у Европском савету која се односи на интересе и стратешке циљеве Уније које је Европски савет идентификовао на основу члана 22, став 1. УЕУ;

- када усваја одлуку која одређује меру или позицију ЕУ на основу предлога високог представника а на основу посебног захтева Европског савета

који му је упућен, на своју сопствену иницијативу или на иницијативу високог представника;

- када усваја одлуку којом се проводи одлука која утврђује меру или позицију Уније и када се именује специјални представник Уније на основу члана 33, став 5. УЕУ.

У овом контексту је потребно указати и на одредбу која се тиче оних чланова Савета који су били уздржани приликом гласања у Савету. Наиме, члан 31, став 1, алинеја 2. УЕУ предвиђа да онај члан Савета који се уздржао приликом гласања може издати формалну изјаву након одлучивања Савета и да он није обавезан усвојеном одлуком, али овај члан пристаје да Унија буде обавезана донесеном одлуком. Међутим, у смислу клаузуле солидарности, ова уздржана држава чланица је обавезана да не почини било који акт који би суштински био супротан предметној одлуци, као и да спречава друге државе чланице у провођењу заузетог става. Дакле, из ове одредбе следи да, иако је нека држава чланица била уздржана приликом одлучивања, она на основу оснивачког уговора има обавезу нечињења аката који би били суштински супротни одлуци приликом чијег усвајања је била уздржана. У том смислу, њено спољнополитичко деловање, и консеквентно одређени сегменти њеног међународноправног субјективитета, би били ограничени. Ограничење би се *in concreto* могло утврдити у зависности од усвојене одлуке. Управо због овако дефинисане обавезе нечињења овај вид уздржаности се назива конструктивна уздржаност (*constructive abstention*).⁸⁰¹ Додатно овоме, треба нагласити да оснивачки уговор ипак изражава одређени сензибилитет и према уздржаним државама. Тако је предвиђено да у ситуацији када чланови савета који своје уздржавање пропрате формалном изјавом чине најмање једну трећину држава чланица које обухватају и једну трећину становништва Уније, одлука неће бити усвојена. Дакле, види се да кумулативно испуњавање два критерија броја држава чланица које су уздржане и издале формалну изјаву и демографског критерија – представљања једне трећине становништва Уније, могу довести до неусвајања одлуке без негативног гласа. Могуће је тумачење да је овакво решење укључено у оснивачки уговор због тога што у датој ситуацији не би било могуће говорити о постојању довољног степена

⁸⁰¹ Ramses A. Wessel, 'The Dynamics of the European Union Legal Order: An Increasingly Coherent Framework of Action and Interpretation,' *Op. cit.*, p. 125.

легитимности одлуке која би била усвојена уз овакав степењ уздржаних држава. Демократска страна овог решења се огледа у увођењу демографског параметра. Такође, овде се види посебно наглашавање, бар је такво наше тунмачење, међувладиног караткера ЗСБП, и сходно томе потребе за очувањем, на плану међународног права, посебности међународноправног субјективитета држава чланица у датој ситуацији.

Питања у погледу којих је могуће усвојити одлуке квалификованом већином се могу проширити једногласном одлуком (члан 31, став 3. УЕУ), а оснивачки уговор *explicite* предвиђа да се квалификованом већином не могу доносити одлуке које имају војне импликације и тичу се питања одбране (члан 31, став 4. УЕУ). Овом одредбом је јасно постављено ограничење фундаменталне природе у погледу питања која су изузета од било какве могућности одлучивања квалификованом већином. Ово је разумљиво с обзиром да се ради о војним и одбрамбеним питањима која представљају најзначајније сегменте суверенитета држава чланица.

Иако би се могло закључити да се одлука за чије је усвајање потребно обезбедити квалификовану већину могла усвојити и услед противљења одређених држава чланица, оснивачки уговор предвиђа механизам који омогућава да једна држава чланица спречи усвајање неке одлуке. Члан 31, став 2, алинеја 2. УЕУ утврђује заштиту виталних националних интереса држава чланица. Наиме, ако један члан Савета изјави да има намеру да се успротиви усвајању одлуке због виталних политичких интереса државе чланице које је интересе навео, не приступа се гласању. У таквој ситуацији је високи представник дужан да у консултовању са државом чланицом у питању трага за решењем које би било прихватљиво овој држави. Уколико ови напори не уроде плодом, Савет министара може квалификованом већином одлучити да захтева од Европског савета да предметно питање реши одлуком коју би усвојио јеногласно.

У погледу осталих надлежности на основу којих Унија остварује спољно деловање, Савет има низ битних овлашћења. У редовном законодавном поступку, саодлучујући са Европским парламентом, усваја уредбе о провођењу заједничке трговинске политике (члан 207, став 2. УФЕУ). Осим тога, такође у редовном законодавном поступку, Савет учествује у усвајању мера за имплементацију

политике развојне сарадње (члан 209. УФЕУ), економске, финансијске и техничке сарадње са трећим државама (члан 212, став 1. УФЕУ) и хуманитарне помоћи (члан 214, став 3. и 5. УФЕУ).

У реализацији уговорне способности Европске уније у међународном јавном праву, Савет има најзначајнија овлашћења. Савет одлучује о отварању преговора (члан 218, став 3. УФЕУ), усваја преговарачке смернице у оквиру преговарачког мандата (члан 218, став 4. УФЕУ), на предлог преговарача доноси одлуку о потписивању међународних уговора (члан 218, став 5. УФЕУ) и одлуку о закључивању међународног уговора (члан 218, став 6. УФЕУ). У поступку за закључивање међународних уговора Савет, по правилу, одлучује квалификованом већином. Ипак, постоје ситуације у којима ова институција одлучује једногласно: уколико се међународни уговор односи на област за коју је предвиђена једногласност за усвајање интерног правног акта, уколико се закључује уговор о приступању, уговори из члана 212. УФЕУ са државама кандидатима за чланство у Унији, споразум о приступању Уније Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода (члан 218, став 8. УФЕУ). Такође, Савет на основу члана 219. УФЕУ закључује и међународне уговоре из монетарне области.

Одлуке из домена ЗСБП-а у оквиру Савета министара и његових радних тела се, по правилу, усвајају једногласно. Међутим, пракса показује да се ретко када гласа. Углавном, уколико ниједна од држава чланица не изнесе примедбе на предлоге које представи представник председавајуће државе чланице, сматра се да је предметни акт усвојен. Иста методологија је присутна и у деловању COREPER-а те је практично 90% одлука из домена ЗСБП-а усвојено пре него што буду прослеђене Савету министара на разматрање. Овакав приступ и деловање помоћних и припремних тела увелико олакшавају одлучивање у овој међувладиној институцији. У овом контексту треба истаћи да овај вид одлучивања који не приморава државе да гласају, олакшава потребу за компромисним приступом.⁸⁰²

Коначно, треба указати на констатацију да Савет ЕУ, који дакле обједињује представнике држава чланица, и као такви изражавају међувладин моменат у институционалном сситему Уније, те имају одлучујућу позицију у одлучивању у

⁸⁰² Ramses A. Wessel, 'The Dynamics of the European Union Legal Order: An Increasingly Coherent Framework of Action and Interpretation,' *Op. cit.*, pp. 123-124.

процесу доношења одлука од значаја за остваривање међународноправног субјективитета, није у својим одлука вођен искључиво утицајем држава чланица ЕУ. Значајне политичке подстицаје за одлучивање Савет добија од наднационалних елемената институционалне структуре ЕУ, као и од недржавних субјективитета. Тако он у неким случајевима настоји да задовољи и оне интересе који нису искључиво државног порекла.⁸⁰³

3. ВИСОКИ ПРЕДСТАВНИК ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЗА СПОЉНЕ ПОСЛОВЕ И БЕЗБЕДНОСНУ ПОЛИТИКУ И ЕВРОПСКА СЛУЖБА ЗА СПОЉНЕ ПОСЛОВЕ

У претходним редовима смо описали улогу и овлашћења Европског савета и Савета Европске уније, као институција које изражавају међувладин моменат институционалног система Уније, у остваривању надлежности Уније које су од значаја за реализовање њеног субјективитета у међународном јавном праву. У наредним редовима ћемо обрадити функцију високог представника и њему подређене Европске службе за спољне послове. Овај део рада смо позиционирали овде јер високи представник има двојаку улогу. Једним делом је укључен у међувладин сегмент као председавајући Савета министара за иностране послове, а другим делом је укључен у наднационалну институцију у својству потпредседника Европске комисије. Наша пажња и простор који у овом истраживању посвећујемо овом делу институционалног система ЕУ биће изражен у већој мери него када је реч о осталим институцијама. Ово чинимо због тога што високи представник и служба којом руководи, као свој основни задатак имају обављање активности које улазе у домен спољне надлежности Европске уније, док остале институције ове активности обављају само делимично.

На првом месту ћемо појаснити институционалну позицију и функције високог представника за спољне послове и одбрамбену политику (у даљем тексту: високи представник), да бисмо затим појаснили улогу, начин организовања и функционисање Европске службе за спољне послове (у даљем тексту: ЕССП).

⁸⁰³ Simon Nix, *Op. cit.*, p. 3.

3.1. Високи представник Европске уније за спољне послове и одбрамбену политику

Након што је кроз развој институционалног система Европске уније успостављен одређени нормативни и институционални оквир за спољнополитичко деловање ЕУ, како у домену ЗСПП, тако и у осталим политикама које имају спољнополитичке импликације, остало је приметно одсуство јасног институционалног и правног механизма који би омогућио да се овај види деловања ЕУ јасно и недвосмислено остварује. У таквом сложенем институционалном, правном и политичком систему, какав је без сумње онај који је настао на темељима евроинтеграционог процеса, неопходно је било пронаћи такав институционални и правни оквир који ће омогућити јединствен и усаглашен наступ институција ЕУ и држава чланица на међународном плану, како у погледу надлежности, тако и у погледу институционалних актера. Другим речима, ранија пракса спољнополитичког деловања ЕУ је показала недостатак потребне конзистентности те је успостављање ове идентификовано као један од приоритета који треба остварити у променама оснивачких уговора ЕУ.⁸⁰⁴ У наредним редовима ћемо појаснити поступак именовања високог представника, специфичности његовог институционалног положаја, представити његова најважнија овлашћења и указати на концепт политичке одговорности овог функционера. Такође, појаснићемо и конкретну дипломатску стратегију коју актуелни носилац ове функције примењује.

Европски савет квалификованом већином на основу члана 18, став 1. УЕУ у договору са председником Европске комисије именује високог представника на мандат од пет година.⁸⁰⁵ У истом поступку Европски савет може одлучити да оконча мандат високог представника. Битно је истаћи да његов мандат који траје пет година прелази трајање мандата осталих европских високих званичника као што је председник Европског савета и председник Европског парламента чији је мандат две и по године. Једино се председник Европске комисије именује на мандат од пет година. У том смислу, сталност и трајање мандата пружају

⁸⁰⁴ Georgiana Ciceo, *Op. cit.*, pp. 39-40.

⁸⁰⁵ Први високи представник именован након ступања на снагу Лисабонског уговора је баронеса Ештон од Апхоланда, *Décision du Conseil européen prise avec l'accord du président de la Commission du 1^{er} décembre 2009 portant nomination du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité*, *Journal officiel de l'Union européenne*, N° L 315/49, FR, 02.12.2009.

очигледну предност у односу на председавајуће осталих формата Савета министара који долазе по принципу ротације из реда министара држава чланица.⁸⁰⁶

Специфичан положај високог представника се огледа у том да председава форматом Савета задуженог за иностране послове (члан 18, став 3. УЕУ) и обавља дужност потпредседника Европске комисије у ком својству је задужен да обезбеди кохерентност спољног деловања Уније и координише активност осталих комесара и њихових служби који су задужени за одређени аспект спољног деловања Уније (члан 18, став 4. УЕУ). Високи представник је по функцији потпредседник Европске комисије и делује као *primus inter pares* међу комесарима који руководе ресорима који имају спољнополитичку димензију (трговина, развој, проширење и суседска политика и клима). Високи представник председава Саветом ЕУ за спољне послове и учествује у раду Европског савета. Ипак, треба разликовати две институционалне и правне ситуације које одређују различит положај ове функције. Прва ситуација се односи на спољнополитичко деловање према трећим државама, док друга подразумева деловање високог представника у оквирима ЗСБП-а. У првој ситуацији, дакле у свим спољним односима са трећим државама који нису обухваћени ЗСБП-ом, високи представник делује као члан Европске комисије у складу са принципом колегијалитета. С друге стране, када је реч о ЗСБП, позиција високог представника је у одређеној мери другачија. Тада он делује као представник Европског савета, а у процедуралном смислу његова позиција је инокосног карактера и поседује право иницијативе.⁸⁰⁷ Високи представник, као такав, обједињује дотадашње две функције: високог представника за ЗСБП и комесара за спољне односе те се стога означава као *two hats* функционер.⁸⁰⁸

Основна овлашћења високог представника се огледају у следећем: води ЗСБП, својим предлозима доприноси разради ове политике, извршава ЗСБП у име

⁸⁰⁶ Jean-Luc Sauron, *Op. cit.*, pp. 52-53.

⁸⁰⁷ Federiga Bindi, *Op. cit.*, pp. 127-128; Ramses A. Wessel, 'The Dynamics of the European Union Legal Order: An Increasingly Coherent Framework of Action and Interpretation', *Op. cit.*, p. 125; Georgiana Ciceo, *Op. cit.*, p. 43; Anamaria Veronica Fuduli, *Op. cit.*, pp. 727-728.

⁸⁰⁸ Federiga Bindi, *Op. cit.*, p. 127. На истом месту аутор износи становиште да избор баронесе Ештон, која нема превелико дипломатско искуство, показује неспремност релевантних политичких фактора у ЕУ да Унија игра значајнију улогу на међународном плану.

Савета министара и на исти начин делује и у погледу заједничке безбедносне и одбрамбене политике (члан 18, став 2. УЕУ).

Један од принципа дефинисаних у конститутивним уговорима јесте кохерентност спољнополитичког деловања институција Европске уније. У том смислу члан 21, став 1, алинеја 2. УЕУ предвиђа да је ову кохерентност потребно обезбедити између различитих сегмената спољнополитичког наступа ЕУ и да Савет министара и Европска комисија уз помоћ високог представника обезбеђују ову кохерентност и остварују потребну сарадњу. Чланом 27, став 1. УЕУ је предвиђено да високи представник предлаже одговарајућа решења у домену ЗСБП и обезбеђује провођење одлука које у том домену усвоје Европски савет и Савет ЕУ.

Високи представник, будући да је институционално стављен у средиште спољних активности Уније, делује као повезник између Савета ЕУ и Европске комисије и као орган који треба да им помогне у остваривању јединственог наступа ЕУ на међународном плану. При томе, једна од главних обавеза ове функције јесте да обезбеди конзистентност свих активности ЕУ на међународном плану у смислу члана 21, став 3. УЕУ.

Осим тога што се његовим деловањем остварује једна од обавеза предвиђених конститутивним уговорима, ова функција такође генерише посебно квалитетне односе сарадње између ових двеју институција. На тај начин, остварује и основни смисао увођења ове високе функције, а то је брисање двојности спољног деловања Уније: путем ЗСБП-а, на једном нивоу, и осталих политика Уније које имају спољнополитичку димензију, на другом плану. У истом маниру, ова функција треба и да олакша усвајање одлука о међународној улози Европске уније у оквиру надлежних институција.⁸⁰⁹ Као такав, високи представник оличава приближавање између некадашњег комунитарног стуба и другог стуба Европске уније и, у том смислу, делује као најбољи повезник између међувладиног и наднационалног принципа деловања Европске уније.⁸¹⁰ Успостављањем ове функције укинут је досадашњи дуализам спољног

⁸⁰⁹ Peter-Christian Müller-Graff, *Op. cit.*, p. 199; Juan Santos Vara, *Op. cit.*, pp. 109-110.

⁸¹⁰ Georgiana Ciceo, *Op. cit.*, p. 42.

представљања ЕУ, али се овом носиоцу поверава двојна улога јер је члан Европске комисије и председава једним од формата Савета.⁸¹¹

Конкретно посматрано, високи представник води политички дијалог са представницима трећих држава и међународних организација и овлаштен је да износи и заступа позицију Европске уније на међународним форумима и конференцијама, као и у оквиру међународних организација (члан 27, став 2. УЕУ). У оквиру Европске комисије, чији је један од потпредседника и високи представник, он координише спољње деловање Европске уније са свим надлежним генералним дирекцијама и другим службама Европске комисије. Ова позиција омогућава високом представнику да постиже јединствен наступ Уније у домену ЗСБП који је изван делокруга Комисије и оним спољнополитичким питањима која нису под окриљем ЗСБП-а.⁸¹² Основе репрезентативне функције високог представника су представљање усаглашене позиције држава чланица у Уједињеним нацијама, затим улога медијатора у проналажењу решења које је прихватљиво за све државе чланице у ситуацији када се нека држава позива на њене виталне политичке интересе и информисање Европског парламента и консултовање са овим телом о спољној политици.⁸¹³

Високи представник је у вођењу ЗСБП-а дужан да сарађује са Европским парламентом. Члан 36. УЕУ предвиђа да високи представник редовно консултује Европски парламент о основним аспектима и елементарним изборима у погледу питања обухваћених са ЗСБП. Такође, високи представник је обавезан да узме у обзир ставове Европског парламента о спољнополитичким питањима. На овај начин је одредбом оснивачког уговора оснажена позиција Европског парламента у спољној политици, а такође и уведена обавеза високог представника да са овим демократским телом сарађује.⁸¹⁴

⁸¹¹ Зоран Радивојевић, *Op. cit.*, стр. 206. Високи представник је од увођења ове функције Амстердамским уговором је допринео разградњи међувладине природе Савета министара јер је тада био дефинисан као генерални секретар ове институције. Ова позиција је постепено прерасла у неку врсту генералног секретара Уније јер је носилац ове дужности постао доминатна спољнополитичка фигура ЕУ. Види шире: Wessel Ramses A., 'The Dynamics of the European Union Legal Order: An Increasingly Coherent Framework of Action and Interpretation,' *Op. cit.*, p. 125.

⁸¹² Sieglinde Gstöhl, *Op. cit.*, p. 186.

⁸¹³ Ramses A. Wessel, 'The Dynamics of the European Union Legal Order: An Increasingly Coherent Framework of Action and Interpretation,' *Op. cit.*, p. 126.

⁸¹⁴ Anamaria Veronica Fuduli, *Op. cit.*, p. 730.

Политичка одговорност високог представника и његов однос са политичким институцијама Европске уније је уређен посебном Декларацијом о политичкој одговорности (Declaration by the High Representative on political accountability). У овој декларацији, високи представник даје гаранције да ће своје дужности обављати у складу са принципима кунсултовања, информисања и извештавања политичких органа Уније, пре свега Европског парламента. Активно ће захтевати ставове Европског парламента о актуелним питањима спољне политике Европске уније, а такође ће у складу са интеринституционалним споразумима информисати Европски парламент о свом деловању у склопу поступка преговарања и закључивања међународних уговора (тачке 1. и 2. Декларације). Високи представник ће на захтев Европског парламента омогућити да новоименовани шефови делегација ЕУ, а посебно специјални представници ЕУ буду на располагању члановима Спољнополитичког комитета Европског парламента за размену ставова о спољној политици. Ово се посебно односи на оне шефове делегација и специјалне представнике који се упућују на дипломатске дестинације од стратешког значаја за Европску унију (тачка 5. Декларације). Осим ових питања, високи представнике у Декларацији изјављује да ће се са члановима Европског парламента консултовати и о питањима заједничке безбедносне и одбрамбене политике, о финансијским аспектима спољнополитичког деловања Европске уније и осталим релеватним активностима.⁸¹⁵

Први високи представник ЕУ након ступања на снагу Лисабонског уговора, баронеса Ештон, као концепт дипломатског деловања ЕУ под њеним вођством означила је као *quiet diplomacy*. Концепт тихе дипломатије се најчешће описује као таква дипломатска техника која има за циљ да створи амбијент у којем учесници међународних односа осећају одређену лакоћу за деловање и одлучивање, са једне стране, а да омогући заинтересованима да смирено и самостално процене могуће аспекте опције за репавање неког отвореног питања или дефинисање приступа и става према конкретној ситуацији, с друге стране. Такође, свим учесницима ће бити на располагању консултације и посезање за тзв. непристрасним саветима. Оваква концепција би требало да омогући прагматичан приступ и деловање, без опасности да ЕУ буде угрожена или ослабљена као актер

⁸¹⁵ Draft Declaration by the High Representative on political accountability, *Official Journal of the European Union*, EN, C 210/1, 3.8.2010.

међународне и регионалне дипломатије.⁸¹⁶ У духу ове концепције, од дипломата ЕУ се очекује да поседују карактеристике и вештине које им омогућавају да делују у комплексном мултикултуралном амбијенту, да успејно воре преговоре унутар структура Уније, са једне стране, са државама чланицама, са друге стране, и са екстерним субјектима, са треће стране. Дакле, дипломате Уније би требало да имају неку врсту медијатора у складу са концепцијом тихе дипломатије како унутар европских структура и интереса, тако и на међународном плану наступајући према представницима трећих држава и међународних организација. Делујући на овај начин, они треба да настоје да задовоље интересе које им наложе институције Европске уније.⁸¹⁷ Према томе, наш закључак је да се од представника ЕУ у дипломатским односима очекује да користе тзв. *soft skills* у обављању поверених задатака, што значи да треба да буду прихваћени од релевантних саговорника као кредибилан партнер, те да успешно усмеравају интересе појединих држава чланица и координишу њихов наступ у дипломатским односима да би у што је могуће већем степену омогућили остваривање спољнополитичких интереса Уније као целине.

Критичари ове нејасне, али свакако не ингениозно дефинисане спољнополитичке и дипломатске концепције су оценили да она не представља адекватан начин деловања за новоуспостављену институцију која треба да омогући значајније присуство и утицај Европске уније у међународним односима.⁸¹⁸

Лисабонски уговор је конституционализовао покушај да се ова недостатност система реши тако што је установио улогу високог представника ЕУ за спољне послове и одбрамбену политику. Лисабонски уговор је, у погледу ЗСПП, имао за циљ не толико да измени ову политику у садржинском и нормативном смислу, колико да редефинише институционални оквир за њено

⁸¹⁶ Benjamin Barton, Paul Quinn, 'Making EU Diplomacy Work: Treaty Changes, Political Will and the 'Quiet Diplomacy' Strategy,' in: Paul Quinn (ed.) 'Making European Diplomacy Work: Can EEAS Deliver?,' in: *EU Diplomacy Paper*, College of Europe, No. 08/2011, pp. 1-45, http://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/edp_8_2011_quinn_0.pdf, 08.08.2012., pp. 6-7.

⁸¹⁷ Francesca Fenton, 'EU Ambassadors: A New Creed?,' in: Paul Quinn (ed.) 'Making European Diplomacy Work: Can EEAS Deliver?,' in: *EU Diplomacy Paper*, College of Europe, No. 08/2011, pp. 1-45, http://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/edp_8_2011_quinn_0.pdf, 08.08.2012., p. 28.

⁸¹⁸ Benjamin Barton, Paul Quinn, *Op. cit.*, p. 6.

формирање и посебно провођење у дело. Управо у том маниру је редефинисан положај, овлашћења и административни основ за деловање високог представника који је супститут за неуспели концепт министра иностраних послова ЕУ предвиђеног пропалим Уставним уговором.⁸¹⁹

С обзиром на додељена овлашћења, јасно је да високи представник треба да делује као спољно лице Европске уније и у том смислу може да предлаже употребу свих расположивих правних и других инструмената спољне политике Европске уније како из домена развојне помоћи, финансијских средстава, тако и из домена политичких односа и војних потенцијала. Можемо, према томе, констатовати да је спољна активност Европске уније, доживел значајну институционалну интегрисаност. Међутим, као што смо то показали у поглављу о надлежностима Европске уније, још увек је присутна материјалан подељеност спољне делатности на ону која је обухваћена ЗСБП-ом и оне активности регулисане Уговором о функционисању Европске уније. Пракса ће показати у којој мери институционална повезаност може обезбедити хоризонталну кохерентност ових подручја које су значајне за остваривање међународноправног субјективитета Европске уније.

3.2. Европска служба за спољне послове

Субјекти међународног јавног права, било да је реч о државама или међународним организацијама, путем унутрашњих прописа успостављају стручни и административни апарат за обављање међународних односа и вођење спољне политике и иностраних послова. Питање њихове организације и позиционирања у ширем институционалном оквиру се одређује унутрашњим правом државе, односно међународне организације. Међутим, њихово деловање у међународноправној сфери је регулисано нормама дипломатског права као дела међународног јавног права. Према овоме, у сваком конкретном случају, једна држава или међународна организација, зависно од спољнополитичке оријентације и генералног спољнополитичког правца одређује правни оквир за обављање

⁸¹⁹ Jean-Claude Piris, *Op. cit.*, p. 147.

иностраних (спољних) послова који се поверавају дипломатској служби.⁸²⁰ Дипломатска служба предсавља стручни апарат за провођење дефинисане спољне политике једног међународноправног субјекта. Као таква, дипломатска служба је у свом деловању подређена оним органима који су надлежни према за креирање спољне политике.⁸²¹

Када се разматра деловање, положај и организација Европске службе за спољне послове (у даљем тексту: ЕССП), почетна констатација која се може изнети у погледу исте јесте да ово ново тело карактерише уобичајена одредница скоро свих процеса и функција на нивоу Уније, а то је његова комплексност и у одређеној мери хибридни карактер. Ова својства ЕССП-а су разумљива уколико се узме у обзир чињеница да она представља институционалну надградњу функције Високог представника која већ генерише одређене елементе међуинституционалне природе, пре свега због двојног положаја носиоца функција и повезничке улоге између Савета министара и Европске комисије.⁸²² Сам назив овог тела – *European External Action Service/ Service européen pour l'action extérieure* - указује на потребу проналажења компромисне формуле која не одражава уобичајене називе тела и институција држава које су задужене за иностране послове. Усвојени назив који говори о европској служби за спољно деловање, које смо ми превели за спољне послове, сасвим је у духу са устаљеним технократским жаргоном европског интеграционог процеса. Ово решење је пронађено јер одређеним државама чланицама није било прихватљиво да се нова служба назове Европска дипломатска служба будући да овај назив указује на неке од прерогатива држава.⁸²³ Да бисмо свеобухватно сагледали улогу овог тела у остваривању међународноправног субјективитета, размотрићемо, на првом месту, његов правни положај у институционалном систему Европске уније и додељени делокруг послова. Затим ћемо појаснити организациони модел који је усвојен у погледу ЕССП-а, да бисмо, на крају, указали на очекивања која се постављају

⁸²⁰ Miodrag Mitić, Stevan Đorđević, *Diplomatsko i konzularno pravo*, Drugo izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Službeni list, Beograd, 2007, str. 27.

⁸²¹ Jean-Paul Pancraccio, *Op. cit.*, p. 16.

⁸²² Juan Santos Vara, *Op. cit.*, p. 110.

⁸²³ Успостављање ове службе је довело до великог броја супротстављања и сукобљавања како унутар европског институционалног система, тако и на релацији Европска комисија – државе чланице. Главно подручје спорења је било финансирање нове службе и будуће алоцирање буџетских средстава ЕУ за развојну политику, као и утицај држава чланица на избор службеника запослених у новом телу. Види шире: Federiga Bindi, *Op. cit.*, pp. 129-130.

пред овим новим телом у институционалном систему Европске уније. Овај део истраживања је унеколико изазовније обрадити јер, будући да је реч о новонасталој институцији која делује непуне три године, због непостојања релевантне институционалне праксе није било једноставно сагледати њену стварну улогу.

3.2.1. Правни положај и делокруг ЕССП-а

Намера да се успостави ЕССП се појавила у време израде пропалог Уговора о успостављању Устава за Европу. Ипак, темељна одредба која представља основ за оснивање ове службе постала је део позитивног права тек након ступања на снагу Лисабонског уговора.⁸²⁴ Положај, организација и делокруг ЕССП-а су начелно утврђени у члану 27, став 3. УЕУ који предвиђа да:

„У обављању његовог мандата, високом представнику помаже Европска служба за спољне послове. Ова служба делује у сарадњи са дипломатским службама држава чланица и обухвата службенике из релевантних одељења Генералног секретаријата Савета и Комисије као и секондирано особље из националних дипломатских служби држава чланица. Организација и функционисање ЕССП-а се уређује одлуком Савета. Савет одлучује на основу предлога Високог представника након консултовања Европског парламента и након прибављања сагласности Комисије.“

Међутим, поред ове одредбе конститутивног уговора којом је предвиђено постојање ЕССП-а, нису дефинисане јасније контуре о томе како би ово тело требало да буде организовано.⁸²⁵ Сама уговорна одредба је, ипак, дала основне индикације о организацији службе. Јасно је речено да ће иста бити под руководством високог представника и да ће њено особље бити састављено из трију компоненти. Такође, назначен је задатак службе да сарађује са националним

⁸²⁴ Успостављање посебне службе која би се бавила спољним пословима Европске уније је отпочело након што је потписан Уговор о успостављању Устава за Европу у октобру 2004. године. Референдумско одбијање Европског устава је довело до обустављања ових активности, али је идеја одржана и пренесена у Лисабонски уговор. Ступање на снагу овог уговора је омогућило даљњи рад на успостављању службе. Почетни документ је био извештај шведског председништва ЕУ из октобра 2009. године. Током шпанског председавања Европском унијом постигнута је сагласност о конкретном моделу који је требало да предложи високи представник. Учесник ове сагласности је био и Европски парламент и Европска комисија. Основни принцип који је договорен, а на којем треба да се заснива новооснована служба, јесте обједињавање релевантних организационих јединица Савета ЕУ и Европске комисије који су надлежни за спољне послове при чему не треба да дође до измене надлежности које су додељене институцијама Уније. Види шире: Juan Santos Vara, *Op. cit.*, pp. 111-112. У првом годишњем извештају о раду, ЕССП истиче да је била посвећена успостављању и почетку деловања службе, затим, унапређењу односа са државама европског суседства и успостављању стратешке сарадње са глобалним актерима. Као конкретан спољнополитички изазов у периоду 2011 – 2012. године означено је *апанско пролеће*. Види шире: European External Action Service, *Annual Activity Report 2011*, http://eeas.europa.eu/background/docs/20121017_eeas_aar_2011_en.pdf, 01.03.2013.

⁸²⁵ Georgiana Ciceo, *Op. cit.*, p. 44.

дипломатским службама држава чланица. Савет министара је овлашћен да у посебном поступку усвоји одлуку којом се операционализује ова уговорна одредба.

Одлуком Савета 2010/427/ЕУ од 26. јула 2012. којом се утврђује организација и функционисање Европска службе за спољне послове⁸²⁶, усвојеном на основу цитираног члана 27, став 3. УЕУ, основана је ЕССП. Међутим, усвајање ове одлуке није било тако једноставно. Европски парламент је, иако је ова одлука усвојена у оквиру поступка консултације, ипак одиграо кључну улогу у њеном доношењу. У усвајању одлуке Европски парламент је искористио своју позицију и могућност да утиче на измене пратећих правних аката да би у предлог ове одлуке уградио неке своје ставове. Наиме, успостављање ЕССП-а је захтевало да се поред доношења одлуке о успостављању службе и измене неки други акти, а који се усвајају у процедури саодлучивања (редовни законодавни поступак) као што су уредба о службеницима ЕУ и уредба о буџету. Дакле, потребом да се измене и ови акти, у чијем усвајању Европски парламент има значајна овлашћења, омогућило је Парламенту да усвајање измена услови прихватањем његових ставова и у погледу одлуке о успостављању службе у којој Парламент нема одлучујућу улогу. Тежња европских парламентарца је била да ојачају и јасно дефинишу механизме парламентарне контроле над радом високог представника и службе којом овај руководи. На тај начин је процедура консултације претворена у *de facto* поступак саодлучивања.⁸²⁷ Улога Европског парламента је наглашена у преамбули Одлуке 2010/427/ЕУ. Истина, преамбула нема нормативни карактер, али када је реч о секундарним актима ЕУ, она је значајна јер описује разлоге доношења акта и даје основне смернице према којима акт треба тумачити. Тако шеста алинеја ове преамбуле наводи да ће Парламент у потпуности обављати своју улогу у спољном деловању Уније, укључујући и политичку контролу на начин предвиђен у члану 14, став 1. УЕУ, као и у законодавним и буџетским питањима. Надаље се наглашава обавеза високог представника да се консултује са парламентарцима о

⁸²⁶ Décision du Conseil 2010/427/UE du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure, *Journal officiel de l'Union européenne*, N° L 201/30, FR, 03.08.2010.

⁸²⁷ Види шире: Juan Santos Vara, *Op. cit.*, pp. 112-115; Desmond Dinan. *Op. cit.*, pp. 112-114.

основним принципима на којима ће се заснивати ЗСБП и да узима у обзир позиције Европског парламента.

А) Правни положај ЕССП-а

Чињеница да је ЕССП новоосновао тело у институционалном систему Уније, у поступку њеног успостављања покренула је неколико питања у погледу позиционирања и правне природе, као и односа са другим институцијама. Ове дилеме се могу сумирати у две групе опречних мишљења о правном положају службе. Државе чланице су заступале став да будућа служба треба да има посебан и специфичан статус који ће јој гарантовати независност како од Савета министара, тако и од Европске комисије. За разлику од ове националне позиције, Европски парламент је инсистирао на томе да служба нуде основана као организациони део Европске комисије чиме био потврђен њен наднационални карактер. Решење које је предлагао Европски парламент би омогућило да овај над службом, као саставним делом Комисије, врши демократски надзор.⁸²⁸ Током преговора о успостављању службе, превагнула је позиција држава чланица која је инсистирала на њеној институционалној независности те је тако чланом 1, ставом 2. Одлуке 2010/427/ЕУ дефинисана као функционално самостално тело Европске уније које је одвојено од Генералног секретаријата Савета ЕУ и Европске комисије, а које поседује правну способност потребну за обављање њених задатака и остваривање њених циљева. Из овога аутори закључују да се ЕССП не може сврстати међу институције ЕУ у смислу члана 7. УЕУ, нити међу њене агенције које се оснивају путем секундарних аката, али на основу овлашћења утврђених у конститутивним уговорима. Служба је дефинисана као аутономно тело које делује под руководством високог представника и које, као нека врста помоћног органа високог представника, има оне карактеристике повезаности и сарадње са Саветом ЕУ и Европском комисијом као што то има и сама функција високог представника. Ипак, у смислу финансијских прописа ЕУ, ЕССП се третира као институција Уније. Оно што је најбитније у одређивању

⁸²⁸ Article premier, paragraphe 2, Règlement (UE, EURATOM) n° 1081/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 modifiant le règlement (CE, EURATOM) n° 1605/2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, en ce qui concerne le service européen pour l'action extérieure, *Journal officiel de l'Union européenne*, FR, L 311/9, 26.11.2010. Juan Santos Vara, *Op. cit.*, p. 115.

правне природе службе јесте да њено успостављање не доводи до преноса надлежности са држава чланица на Унију, односно на ову службу.⁸²⁹ Реч је искључиво о креирању новог органа у којем ће бити обједињена већ постојећа овлашћења додељена неким другим институцијама Уније. Члан 1, став 3. Одлуке 2010/427/ЕУ понавља одредбу оснивачког уговора одређујући да је ЕССП под руководством високог представника.

Јасно је да државе чланице и национални политичари нису вољни да високог представника и службу којом руководи посматрају као министра иностраних послова и министарство иностраних послова нити да им *de facto* признају ову улогу. Деловање високог представника и службеника ЕССП-а је пожељно у оним питањима у којима постоји сагласност држава чланица. Тада они могу јавно да износе своје ставове и да успостављају односе са представницима трећих страна. У ситуацијама када нема усаглашеног става држава чланица, тзв. европска дипломатија и њен шеф би морали знатно суздржаније да делују.⁸³⁰ Наша је оцена да ово указује на изразито међувладин карактер дипломатског представљања Европске уније и тенденције држава чланица да спољну политику у што је могуће већој мери профилишу на начин да заштите своје националне интересе. Надаље, сматрамо да је правну природу ЕССП-а потребно посматрати кроз позицију високог представника као шефа ове службе. За њега смо показали да инкорпорише и карактеристике својствене принципу међувладине сарадње и наднационална обележја. У овим координатама треба посматрати и правну природу ЕСП-а те констатовати да је ово тело хибридног карактера у којем су повезана ова два организациона и процедурална принципа Европске уније. Ово обележје је додатно поткрепљено мешовитим саставом персонала нове службе који обједињује службенике Комисије, Савета и држава чланица.

Б) Делокруг ЕССП-а

⁸²⁹ Juan Santos Vara, *Op. cit.*, p. 116; Georgiana Ciceo, '*Op. cit.*', pp. 47-48; Anamaria Veronica Fuduli, *Op. cit.*, p. 730; Florian Bergmüller, 'The EEAS: A Loss for the European Commission's External Relations Capacities?', in: Paul Quinn (ed.) 'Making European Diplomacy Work: Can EEAS Deliver?', in: *EU Diplomacy Paper*, College of Europe, No. 08/2011, pp. 1-45, http://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/edp_8_2011_quinn_0.pdf, 08.08.2012., p. 14.

⁸³⁰ Benjamin Barton, Paul Quinn, *Op. cit.*, p. 8.

Делокруг ЕССП-а је начелно дефинисан у члану 27, став 3. УЕУ где се предвиђа да ће ЕССП пружати подршку високом представнику у обављању његових функција, као и да ће остваривати сарадњу са дипломатским службама држава чланица. Трагом ове уговорне одредбе, чланом 2. Одлуке 2010/427/ЕУ прецизније је одређен делокруг новосноване службе. Задаци које обавља ЕССП су подељени у две групе: прва група су они који се односе на подршку високом представнику, а друга група задатака обухвата активности које ова служба обавља у пружању подршке осталим високим званичницима ЕУ. Поред ових двеју група задатак које ЕССП обавља за потребе институција ЕУ, значајна је, као трећа група задатака, обавеза да сарађује са дипломатским службама држава чланица Европске уније.

ЕССП пружа подршку високом представнику у обављању његових уговорних овлашћења утврђених у члановима 18. и 27. УЕУ и то приликом провођења овлашћења високог представника да води ЗСБП, укључујући и заједничку безбедносну и одбрамбену политику ЕУ, да доприноси путем предлога развоју ове политике и да је проводи у складу са овлашћењима која му додели Савет министара, као и приликом старања о кохерентности спољног деловања Уније; затим, ЕССП пружа подршку високом представнику у обављању дужности председника Савета за иностране послове без повреде уобичајених надлежности Генералног секретаријата Савета министара; и коначно, ЕССП пружа подршку високом представнику у обављању дужности потпредседника Европске комисије у домену спољних односа и координацији других аспеката спољног деловања Уније, али без повреде уобичајених задатака одговарајућих служби Европске комисије.⁸³¹ Другим речима, улога службе као помоћног органа високог представника је подједнако присутна и у вези са његовом дужношћу потпредседника Европске комисије који води све послове у вези са спољним деловањем Комисије и председавајућег Савета министара иностраних послова ЕУ. Ова улога ЕССП-а по правилу не утиче на овлашћења и дужности Генералног секретаријата Савета ЕУ ни релевантних служби које су у саставу Европске комисије.⁸³² У практичном смислу, када је реч о подршци високом представнику као председавајућем Савета за иностране послове, ЕССП делује као

⁸³¹ Члан 2, став 1. Одлуке 2010/427/ЕУ.

⁸³² Juan Santos Vara, *Op. cit.*, p. 116.

административно и стручно тело које припрема нацрте одлуке и закључака Савета у домену ЗСБП-а. Сличну подршку ЕССП пружа и Европском савету када разматра спољнополитичка питања.⁸³³

Позиционирање ЕССП-а између Савета и Европске комисије пружа повољан положај њеним службеницима у радном процесу у којем учествује ЕССП. Наиме, службеници ЕССП-а председавају комитетима, радним групама и припремним телима Савета која су укључења у преговарање и припрему аката из делокруга ове службе, а које усваја Савет министара. Такође, у равноправном су односу са представницима Европске комисије и имају несметан приступ аналитичким и другим документима које припремају институције Европске уније тако да су значајно боље информисани него представници држава чланица који председавају радним групама и припремним телима Савета министара. У контексту елаборирања спољнополитичких мера Уније, службеници ЕССП-а имају увид у све активности које претходе некој конкретној иницијативи, укључени су њену елаборацију и усвајање одлуке или неке друге мере, а такође играју кључну улогу у њеном провођењу. Због тога је омогућено да ЕССП има директан допринос креирању спољнополитичких одлука ЕУ и да буде центар сарадње између институција Уније, са једне стране, и дипломатских служби и по потреби других институција држава чланица, са друге стране. У том смислу, поједини аутори очекују да ће се, захваљујући описаном положају ЕССП-а, оснажити европска димензија спољне политике.⁸³⁴ Наш је став да је, под претпоставком да се креирање и провођење спољне политике ЕУ остварује уз предвиђено учешће ЕССП-а, могуће профилисање конзистентнијег наступа ЕУ на међународном плану, у смислу члана 21. УЕУ. Ипак, познајући природу администрације ЕУ, треба изразити и одређену опрезност према процесу европеизације спољнополитичког деловања Уније. Овај процес би могао да доведе до технократизације у домену њеног елаборирања и провођења. Ова опрезност је потребна због тога што ЗСБП и остале политике ЕУ које имају спољнополитичке импликације треба да буду креиране и вођене уз одговарајућу флексибилност која оставља довољно простора да се унутар постојећих поступака одлучивања комбинију посебени интереси појединих држава чланица. Ова

⁸³³ Georgiana Ciceo, *Op. cit.*, p. 47.

⁸³⁴ *Ibid.*, p. 48.

флексибилност нужно није неопходна у домену елаборирања и провођења политика из домена економске интеграције где се технократски приступ, заснован на преферирању оних мера и решења која, након што су процењена према стручним и техничким критеријима, показују оптималне резултате. Тај технократски приступ елаборирању неке политике се може сматрати прихватљивим у домену економске интеграције. Са друге стране, то није случај у домену спољнополитичког деловања где би технократски приступ могао да буде погрешан јер она логика која је важећа у контексту економског интегрисања, не може бити примењива у контексту спољне политике. Стога је присутна латентна опасност да технократски дух бриселске администрације може посредством ЕССП-а бити преливен и на подручје спољнополитичког одлучивања и деловања, где би била пожељнија дипломатска вештина и флексибилан приступ конкретним питањима у којима ЕУ настоји да се позиционира као битан међународноправни субјект и међународнополитички актер.

Паралелно задацима које ЕССП обавља у сврху подршке високог представника, постоје и они које обавља у виду подршку осталим високим функционерима Уније. Члан 2, став 2. Одлуке 2010/427/ЕУ предвиђа да ЕССП пружа подршку председнику Европског савета, председнику Европске комисије и Европској комисији у вршењу одговарајућих дужности у домену спољних односа. Овакво одредбом је дат смисао позиционирању ЕССП-а као независне службе која треба да делује као повезница наднационалног и међувладиног принципа у функционисању институција ЕУ. Надаље, захваљујући овој одредби је избегнута ситуација да се успостављају посебне административне јединице које би обезбеђивале одговарајућу стручну и административну подршку наведеним телима у обављању њихових послова који имају спољнополитичку димензију.

На оперативном плану, ЕССП у остваривању послова из свог делокруга сарађује са другим институцијама Европске уније. Ова сарадња се посебно види у односима са Генералним секретаријатом Савета ЕУ и Европском комисијом у смислу члана 3. Одлуке 2010/427/ЕУ. Циљ ове међуинституционалне сарадње је обезбеђивање кохерентности између различитих домена спољног деловања Европске уније, као и између спољног деловања и остваривања других надлежности Уније. Да би се сарадња са другим институцијама у систему ЕУ што

адекватније остваривала, ЕССП је овлашћена да закључује административне аранжмане (споразуме) на нивоу служби са Генералним секретаријатом Савета, надлежним службама Европске комисије и са другим телима и институцијама Уније (члан 3, став 3. и члан 4, став 5. Одлуке 2010/427/ЕУ).

Познато је да председник Европског савета обавља низ репрезентативних функција. Његово деловање се у том смислу остварује и на међународном плану, наравно уз ограничење у погледу питања која су у надлежности високог представика. Дакле, председник Европског савета, на одређени начин, делује као представник ЕУ у међународним односима на највишем нивоу. Успешно обављање ове функције захтева и постојање квалитетног и оспособљеног административног апарата који треба да овом високом функционеру пружи стручну подршку и савет. Приликом конципирања његове позиције, са једне стране, и позиције високог представника, са друге стране, аутори Лисабонског уговора су узели у обзир чињеницу да оба функционера треба да имају на располагању адекватан административни апарат. У погледу високог представника ово питање је једноставно решено јер је он номинални руководилац ЕССП-а. Што се тиче председника Европског савета, његово деловање се у суштини ослања на Генерални секретаријат Савета ЕУ из којег је формирањем ЕССП-а изузета његова административна компонента која се бавила спољнополитичким питањима. Због тога је одлучено да ЕССП пружа подршку и председнику Европског савета у домену његових спољнополитичких активности и деловања у међународним односима. Овом решењу се прибегло пре све да би се избегло дуплирање администрације и успостављање служби и дирекција које би деловале као спољнополитичке администрације за потребе председника Европског савета. ЕССП је централно спољнополитичко тело те је логично да стоји и на располагању председнику Европског савета. На сличан начин, ЕССП пружа стручну подршку и другим носиоцима високих функција у институцијама Европске уније: председнику Комисије, комесарима и сл.⁸³⁵

ЕССП је обавезна да сарађује са Европском комисијом не само због тога што је то предвиђено релевантним правним актима, већ и због природе послова за чије обављање је ова служба надлежна. Наиме, иако је највећи број

⁸³⁵ Juan Santos Vara, *Op. cit.*, p. 118.

спољнополитичких активности обједињен у ЕССП, одређени број политика које имају значајне импликације на спољном плану су остале у делокругу Европске комисије. Пре свега је ту реч о заједничкој трговинској политици, политици проширења и односа са суседним државама, спољни аспекти енергетске политике, хуманитарна помоћ, развојна помоћ и сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова. Управо због ове суштинске повезаности деловања двеју институција, одлука о успостављању ЕССП-а је и јасно прецизирала обавезу да се Европска комисија и ЕССП консултују о свим питањима која имају спољнополитичке аспекте осим о оним питањима која улазе у домен заједничке безбедносне и одбрамене политике. Ипак, обавеза сарадње и консултовања је предвиђена за остале сегменте ЗСБП-а. Сарадња у спољнополитичкој сфери, иако је провођење спољне политике као такве првенствено у надлежности ЕССП-а, потребна је и због телеолошке повезаности свих политика Уније које имају спољну димензију. Другим речима, како смо у претходним деловима рада показали, остваривање спољних надлежности Европске уније је вођено јединственим скупом циљева спољног деловања Уније. Ово се јасно види из члана 21. УЕУ који утврђује заједничке циљеве спољног деловања ЕУ и њене улоге на међународном плану, без обзира да ли се ради о ЗСБП или о некадашњим комуитарним политикама. *A fortiori*, члан 40. овог уговора предвиђа и обавезу међусобне подршке активности Уније које се остварују у сфери ЗСБП-а и у сфери осталих надлежности које имају спољну димензију. Искључивање одбраменог и војног сегмента је разумљиво због саме природе и значаја питања које ова европска политика у настајању обухвата.⁸³⁶ Осим тога, велики број држава чланица ЕУ је и члан НАТО пакта и питањима безбедности и одбране се много више пажње посвећује у оквиру ове друге међународне организације.

Овај вид сарадње и консултовања се остварује и путем учешћа представника ЕССП-а у припремним радовима посвећеним елаборацији аката и докумената које Европска комисија припрема у оним спољним политикама Европске уније који су у њеном делокругу (члан 3, став 2. Одлуке 2010/427/ЕУ). Ова укљученост представника ЕССП-а има за циљ провођење правила из члана 205. УФЕУ који предвиђа да се спољно деловање Уније остварује у складу са

⁸³⁶ Juan Santos Vara, *Op. cit.*, p. 116.

принципима дефинисаним у члану 21. УЕУ, односно остваривања у дело обавезе конзистентности. Обезбеђивање усаглашеног и кохерентног деловања ЕУ на међународном плану једино је могуће остварити кроз укљученост свих релевантних актера у изради и дефинисању политика Уније које имају одговарајуће спољнополитичке импликација. Са аспекта остваривања међународноправног субјективитета, ово је посебно видљиво у оним конкретним активностима које би подразумевале закључивање међународних уговора, односно остваривале се реализовањем права посланства које ужива Европска унија.

Одређена повезаност између ЕССП-а и Европске комисије се остварује и путем представништава Уније у иностранству. Наиме, у периоду који је претходио Лисабонском уговору, Европска комисија је имала право да отвара своје делегације, као дипломатска представништва, у државама и при међународним организацијама. Лисабонски уговор је унео промене у вом смислу јер је овластио да Европска унија као целина има своја представништва, која неће бити искључива тела Европске комисије. Организациона новина је да је руковођење делегацијама измеђено из Европске комисије у ЕССП. Ипак, поједине секције делегација које обављају послове у вези са питањима која су у делокругу Европске комисије, и даље су под руководством надлежних служби Европске комисије.⁸³⁷

Одлука 2010/427/ЕУ предвиђа да ће ЕССП сарађивати и са Европским парламентом и са осталим институцијама ЕУ на одговарајући начин (члан 3, став 4. ове одлуке). Такође, члан 5, став 7. исте одлуке предвиђа да делегације Уније помажу институтима Уније, а посебно Европском парламенту у остваривању контаката са органима и институцијама државе, односно међународне организације, у којој је делегација акредитована.

ЕССП одржава дипломатске односе са другим субјектима међународног јавног права путем делегација Европске уније. Члан 5. Одлуке 2010/427/ЕУ предвиђа конкретне послове које обављају делегације ЕУ.

Након што смо појаснили сарадњу ЕССП-а са институцијама ЕУ у остваривању делокруга његових послова, у остваривању својих овлашћења, ЕССП

⁸³⁷ Florian Bergmüller, *Op. cit.*, p. 17.

сарађује са дипломатским службама држава чланица. Овај вид сарадње је битан зарад остваривања оснаженог и усаглашеног иступања Европске уније на међународном плану што би требало да омогући ефикаснију заштиту заједничких интереса које дефинишу институције Уније. Кадровски аспект ове сарадње је предвиђен у томе да ће значајан део запослених у ЕССП-у бити националне дипломате. Делегације ЕУ акредитоване у трећим државама или при међународним организацијама, размењују информације са дипломатско-конзуларним представништвима и службама држава чланица. Такође, делегације ЕУ су обавезне да, на њихов захтев, пруже потребну подршку државама чланицама у дипломатским односима, али и у конзуларним стварима.⁸³⁸

3.2.2. Организација ЕССП-а

Модалитет који одређена држава или међународна организација изабере у погледу организовања административног оквира за одржавање међународних односа зависи од дефинисања спољнополитичких приоритета. То је посебно значајно за међународне организације чије овлашћења за вођење политике на спољном плану варирају и нису једнако дефинисана, за разлику од држава које су у смислу међународног права једнаке.⁸³⁹

Будући да је ЕССП ново тело успостављено унутар институционалног система ЕУ, његовом оснивању је претходила расправа о формату и организационој структури на којој ово тело треба да почива. Полазна премиса оснивања ЕССП-а је била да њено успостављање не доводи до преноса надлежности са држава чланица на ЕУ. Постигнута је сагласност за оснивање овог тела под условом да се утврђена подела надлежности између Уније и њених држава чланица неће мењати премда се оснива нова служба. То значи да је потребно приступити реорганизовању оних институција ЕУ које се баве пословима који ће бити додељени ЕССП-у. Због тога су се појавиле две концепције. Једна концепција је полазила од потребе утврђивања екстензивнијег делокруга послова за ЕССП и преузимање свих политика које имају спољну димензију, која је названа '*максималистичком*' концепцијом. Према другој концепцији, означеној као '*минималистичка*,' ЕССП је требало да има ужи

⁸³⁸ Члан 5, став 9. и 10. Одлуке 2010/427/ЕУ.

⁸³⁹ Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 816,

делокруг послова и да неке политике са спољном димензијом остану у надлежности Европске комисије, односно њених ресорних генералних дирекција. Већина држава чланица се определила за минималистичку концепцију. Тако је одлучено да ће ЕССП обухватати оне организационе јединице Савета ЕУ и Европске комисије које се баве питањима ЗСБП-а. Тако су у ЕССП укључени Генерална дирекција Е из Савета ЕУ, Генерална дирекција за спољне послове из Европске комисије, Политичка јединица Савета ЕУ и платформа за кризно деловање Савета ЕУ (Дирекција А).⁸⁴⁰ У прерасподели ресора (портфеља) између Европске комисије и новоосноване службе постигнут је договор да у делокругу Комисије остану питања развојне политике, проширења и политике према суседним државама, спољна трговина и политика климатских промена иако ове политике имају значајне спољнополитичке импликације и Унија их углавном остварује на екстерном плану, тј. у односима са трећим државама и другим међународним организацијама.⁸⁴¹ Према томе, организациона структура ЕССП-а ће се азснивати на потреби да ова служба буде надлежна једино за ЗСБП, док ће обављање осталих надлежности које имају сопствену димензију остати у делокругу Европске комисије.

Према упоредном искуству можемо закључити да су органи за вршење спољних послова организовани из две целине: централни или унутрашњи органи и спољни органи. Када је реч о државама, у централне спадају шеф државе, шеф владе и министар иностраних послова. У случају међународних организација, ову улогу најчешће обавља генерални секретар или директор међународне организације, зависно од њене унутрашње организације, као и од надлежности које ова има за учествовање у међународним односима. Треба истаћи да су централни (унутрашњи) органи за вршење спољних послова овлашћени да правно обавезују међународноправног субјекта којег представљају. Спољашни органи за иностране послове су дипломатски представници држава или међународних организација који своју функцију обављају у иностранству, као акредитовани представници у другим државама, односно при међународним организацијама.⁸⁴²

⁸⁴⁰ Jean-Claude Piris, *Op. cit.*, p. 154; Juan Santos Vara, *Op. cit.*, pp. 119-120; Anamaria Veronica Fuduli, *Op. cit.*, p. 729.

⁸⁴¹ Federiga Bindi, *Op. cit.*, p. 130.

⁸⁴² Miodrag Mitić, Stevan Đorđević, *Op. cit.*, str. 28.

Примењујући ову дистинкцију, која је у теорији прихваћена, на институционални систем Европске уније можемо закључити да у унутрашње или централне органе за вршење спољних послова улазе председник Европског савета, председавајући Савета Европске уније, председник Европске комисије и високи представник, сваки од њих у оквиру својих овлашћења. Као административни апарат који се успоставља у седишту међународне организације за вршење спољних послова може се идентификовати Европска служба за спољно деловање. Спољни органи су делегације Европске уније, као дипломатска представништва у државама или при међународним организацијама.

ЕССП се састоји, по угледу на органе управе надлежне за иностране послове држава, из двеју основних компоненти: централне администрације са седиштем у Бриселу и делегација Европске уније, као дипломатских представништава, које су распоређене у трећим државама и при међународним организацијама (члан 1, став 4. Одлуке 2010/427/ЕУ).⁸⁴³

А) Централна администрација ЕССП

Централна администрација ЕССП-а обједињује организационе јединице службе које имају седиште у Бриселу. У оквиру централне администрације успостављен је управни одбор којег чине високи представник, извршни генерални секретар ЕССП, његова два заменика и главни оперативни службеник. Извршни генерални секретар остварује своје дужности под руководством високог представника и он је задужен да обезбеди несметано функционисање целокупне службе укључујући њено административно и буџетско функционисање. Овај званичник је задужен да обезбеди ефикасну координацију између свих служби централне администрације и делегација Уније (члан 4, став 1. Одлуке 2010/427/ЕУ). У раду извршном генералном секретару помажу два заменика. Један заменик извршног генералног секретара је задужен за политичка питања а други за међуинституционална питања.⁸⁴⁴ Додатно овоме, Анекс Одлуке 2010/427/ЕУ садржи листу служби из Европске комисије и Савета ЕУ које организационо и функционално прелазе у ЕССП.⁸⁴⁵

⁸⁴³ Juan Santos Vara, *Op. cit.*, p. 124; Jan Wouters, Sanderijn Duquet, *Op. cit.*, p. 7.

⁸⁴⁴ http://eeas.europa.eu/background/organisation/index_en.htm, 10.11.2012.

⁸⁴⁵ Види шире: Annexe : Services et fonctions destinés à être transférés au SEAE, Décision du Conseil 2010/427/UE du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure, *Journal officiel de l'Union européenne*, N° L 201/30, FR, 03.08.2010.

Централна администрација је подељена на основне организационе јединице – генералне дирекције, које се опет састоје из више дирекција. Успостављена је једна генерална дирекција задужена за административна, кадровска и буџетска питања (члан 4, став 3(а), алинеја 2. Одлуке 2010/427/ЕУ). Основано је пет географских генералних дирекција којима руководе извршни директори (генералне дирекције су по географском принципу подељене на следећи начин: Азија и Пацифик; Африка; Европа и Централна Азија; Северна Африка, Блиски Исток, Арапско полуострво, Ирак и Иран; Америке). Осим ових географских генералних дирекција, формирана је једна генерална дирекција за глобална и мултилатерална питања (члан 4, став 3(а), алинеја 1. Одлуке 2010/427/ЕУ). Од значајнијих организационих јединица које су успостављење унутар ЕССП-а треба још поменути: Дирекцију за управљање кризама и планирање, Дирекцију за цивилна планирања, генерал-штаб Европске уније, Ситуациони центар, Одељење за стратешка планирања, Правно одељење, Одељење за међуинституционалне односе и информисање и Одељење за интерну ревизију и интерне контроле.⁸⁴⁶

Б) Делегације Европске уније

Европска унија располаже дипломатском мрежом коју чини 141 делегација и представништво широм света.⁸⁴⁷ О њима ће бити више речи у оквиру разматрања права посланства Европске уније. Ове делегације представљају спољне органе Уније за обављање дипломатских послова.

В) Особље ЕССП-а

Раније смо напоменули да мешовит састав особља ЕССП-а представља једно од битних обележја ове нове службе. Члан 27, став 3. УЕУ предвиђа мешовит састав особља запосленог у ЕССП-у који делом чине службеници Европске уније и привремени агенти из реда службеника држава чланица. У том смислу, члан 6, став 2. Одлуке 2010/427/ЕУ предвиђа да ЕССП чине службеници и друга врста агената Европске уније и дипломатски службеници држава чланица у својству привремених агената. Поред ових, ЕССП може по потреби у одређеним случајевима ангажовати ограничени број деташираних агената националних

⁸⁴⁶ Члан 4, став 3. Одлуке 2010/427/ЕУ.

⁸⁴⁷ http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm , 01.05.2013.

дипломатских служби, правила чијег регрутовања доноси високи представник (члан 6, став 3. Одлуке 2010/427/ЕУ).

Као општи принцип деловања службеника ангажованих у ЕССП-у, без обзира да ли долазе из реда службеника Уније или дипломатског кадра држава чланица, утврђена је њихова професионална независност и обавеза деловања искључиво у интересу Уније. У том смислу, ова лица не примају инструкције било које владе или организације која је изван структура ЕССП-а.⁸⁴⁸ Додатно овоме, треба нагласити да се у циљу развијања и профилисања јединственог персоналног кора ЕССП-а, утврђује потпуна једнакост између службеника ЕУ и службеника из реда националних дипломатских служби регрутованих у својству привремених агената. Дакле, чланом 6, став 7. Одлуке 2010/427/ЕУ прописана је једнакост у погледу права и обавеза ових двеју категорија службеника, као и то да они имају једнак приступ и третман у односу на различите позиције у оквиру ЕССП-а. Ради провођења дела Одлуке 2010/427/ЕУ измењени су прописи о статусу службеника Европске уније, као и режим који се односи на друге агенте Европске уније.⁸⁴⁹

Правила регрутовања и избора службеника ЕССП-а доноси високи представник. Првим правилима се мора обезбедити транспарентност и компетитивност процедуре регрутовања дипломатског кадра ЕУ, као и принцип једнаке географске заступљености и полне заступљености односа између мушкараца и жена запослених у ЕССП-у).⁸⁵⁰ Такође, постављени су процентуални оквири односа запослених који су службеници Европске уније, којих треба да буде 60% и оних који су ангажовани као привремени агентаи из реда дипломатског особља држава чланица, којих треба да буде најмање једна трећина.⁸⁵¹ У погледу лица ангажованих у службама Савета ЕУ и Европске

⁸⁴⁸ Члан 6, став 4. Одлуке 2010/427/ЕУ.

⁸⁴⁹ Règlement (UE, EURATOM) n° 1080/2010 du Parlement européenne et du Conseil du 24 novembre 2010 modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes et le régime applicable aux autres agents de ces Communautés, *Journal officiel de l'Union européenne*, FR, L 311/1, 26.11.2010.

⁸⁵⁰ Да би се транспарентност ове процедуре додатно осигурала, у селекционим панелима поред службеника ЕССП-а учествују и представници Генералног секретарија Савета министара и Европске комисије. Види члан 6, став 8. Одлуке 2010/427/ЕУ.

⁸⁵¹ Члан 6, став 9. Одлуке 2010/427/ЕУ. У вези са овим, треба истаћи да је националним дипломата који се ангажују као привремени агенти ЕССП-а гарантован повратак у дипломатску националну службу у складу са релевантним прописима држава чланица. Период ангажовања у ЕССП за ову категорију чиновника досеже максимум од осам година, уз изизетну могућност продужења за још највише две године, уколико до захтевају интереси службе. (члан 6, став 11. Одлуке 2010/427/ЕУ).

комисије наведених у Анексу Одлуке 2010/427/ЕУ предвиђено је чланом 7. ове одлуке да ће се њихов радноправни статус регулисати у истом звању и степену звања у ЕССП, односно извршиће се њихово преузимање (трансфер) у новоформирано тело. Овај трансфер ће ступити на снагу 1. јануара 2011. године.

Што се тиче особља које је запослено у ЕССП-у, оно се регрутује међу држављанима држава чланица, уз поштивање принципа равномерне географске и полне заступљености, што је уобичајено организационо начело међународних организација. У суштини, не ради се о особљу које је потпуно изнова регрутовано. Они службеници који су били запослени у оним службама Савета ЕУ и Европске комисије које су укључене у ЕССП су директно преузети. Осим њих, регрутован је и одређени број других службеника, а значајан број запослених чине и службеници ангажовани из националних дипломатских служби држава чланица, као и они службеници који се постављају као агенти на одређено време. У литератури се наводи да је у ЕССП на дан 1. јануар 2011, када је извршено обједињавање новонастале службе са припадајућим организационим јединицама Савета ЕУ и Европске комисије, у ЕССП-у било запослено 1.643 службеника, од чега је 118 службеника било тек запослено за позиције у овој служби, а остало су преузети службеници из Савета и Комисије. Након што се проведу преостале конкурсне процедуре регрутовања и изврше постављења осталих службеника, као и након што се у рад ЕССП-а укључе и службеници из националних дипломатских служби, ЕССП би требало да броји око 5.000 службеника у свим категоријама и ранговима.⁸⁵² У поступку успостављања ЕССП-а је усаглашено да онај део службеника који долази из националних дипломатских служби ужива статус привремених агената ЕУ, али да су њихова права и обавезе изједначене са онима која уживају стални службеници Европске уније. На овај начин се у свакодневном раду постиже својеврсно изједначавање двеју категорија запослених у ЕССП-у.⁸⁵³

У позадини описаног решења структуре запослених у ЕССП-у налази се одређена логика. Кадровска питања приликом успостављања ЕССП-а су уређена у складу са трима принципима: географске заступљености држава чланица, професионалном оспособљеношћу појединаца и делимично принципом политичке подршке, који је посебно битан приликом именовања на руководеће

⁸⁵² Juan Santos Vara, *Op. cit.*, pp. 124-126.

⁸⁵³ Federiga Bindi, *Op. cit.*, p. 131.

позиције у служби. Приликом преговора о овим питањима, јасно се могао уочити различит приступ појединих држава чланица. Основна размимоилажења су се појавила на линији између малих и великих држава чланица, где су ове прве биле оптерећене објективним недостатком квалитетног кадра, а ове друге имале тенденцију да оснаже своју позицију приликом именовања на руководеће позиције. Додатно овоме, видљиви су били и различити приступи појединих држава чланица овом питању када су испољене различите визије о томе како треба да буде уређена европска дипломатска служба што је опет рефлектовало различите националне дипломатске традиције. Два основна модела су се могла издиференцирати: традиционални модел и модерни (проактивни) модел дипломатије. Први модел, који су нарочито заступали италијански представници, се темељи на конзервативном поимању дипломатије, по којој је дипломатски позив представљао опредељење појединца којем овај треба да буде посвећен цео живот и да успон у дипломатској хијерархији буде условљен постепеним напредовањем. Модерни приступ, који су заступали Француска и Велика Британија, одражава значајно либералније поимање дипломатске службе у овим земљама и могућност регрутовања дипломатског особља различитог образовног профила, укључујући и људе из пословног света и научне раднике. Дакле модерни концепт не почива на традиционалном схватању да је дипломатија доживотна служба у коју се улази у младости и постено, кроз дугогодишњу каријеру, напредује кроз рангове дипломатских чиновника. У сукобу та два концепта превагнуо је овај други који је нудио значајно већи степен флексибилности и професионалне независности и шароликости него овај први, а који је нужан за функционисање новоуспостављене службе.⁸⁵⁴

У суштини, Европска служба за спољно деловање треба да допринесе успостављању новог квалитета у дипломатској професији, с обзиром на кадровску базу овог тела. Тај нови квалитет треба да се огледа у успостављању јединствене дипломатске културе која треба да помири и приближи различите концепције које баштине државе чланице. Оправдано се очекује да ће у деловању ове службе превладати административна култура која карактерише институције Европске уније и представнике држава чланица при Европској унији по којој се чине сви

⁸⁵⁴ Види шире: Federiga Bindi, *Op. cit.*, pp. 131-135.

напори ради постизања квалитетног компромиса и консензуса у питањима од заједничког интереса.⁸⁵⁵ Ово очекивање се базира на чињеници да ће и даље већина особља долазити из Европске комисије, што би требало да омогући преовладавање технократског метода рада Европске комисије. На тај начин ће специфичну дипломатску културу, која ће настати у оквирима ЕССП-а, у највећем степену обојити тековине рада и деловања које су се издиференцирале у некадашњој Генералној дирекцији за спољне односе (DG Relex). Дакле, може се очекивати да ће ЕССП деловати по принципа хијерахизоване административне структуре и техничког приступања питањима која елаборирају стручњаци.⁸⁵⁶ Оваква тенденција је у великој мери у складу са неофункционалистичком теоријом интеграционог процеса који фаворизује улогу стручњака и техничког нивоа одлучивања у администарцији у односу на политичаре и државнике због уверења да ова прва категорија лица има већи сензибилитет према корисним ефектима продубљивања и проширивања сарадње у склопу интеграционог процеса. За разлику од њих, политичари се воде политичким разлозима који не следе увек аргументе струке и могу довести до одређеног застоја у интеграционом процесу. Доминација економских, стручних и социјалних разлога за интегрисање, које по сили ствари подржавају стручњаци и технократе, генерише адекватну друштвену базу за покретање и надградњу процеса политичке интеграције.⁸⁵⁷

⁸⁵⁵ Georgiana Ciceo, *Op. cit.*, p. 146.

⁸⁵⁶ Raïssa Marteaux, 'Staffing the EEAS: More Diversity,' in: Paul Quinn (ed.) 'Making European Diplomacy Work: Can EEAS Deliver?,' in: *EU Diplomacy Paper*, College of Europe, No. 08/2011, pp. 1-45, http://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/edp_8_2011_quinn_0.pdf ; 08.08.2012., p. 24. Претпоставка је да ће свака од категорија службеника новоформиране службе профитирати од предности коју носе из претходног радног искуства. Што се тиче службеника из Европске комисије, они ће сада добити могућност да председавају у телима Савета ЕУ (радним групама из домена ЗСБП) и да се налазе у позицији коју су некада имали искључиво представници држава чланица. С друге стране, обједињавање некадашњих службеника Генералног секретаријата Савета ЕУ и националних дипломата са службеницима Европске комисије који су деловали у наднационалном телу и имали у виду заједнички европски интерес, омогућиће овима да се и сами уклапају у перспективу односа у којој треба да заступају интерес Уније као целине, а не да ствари посматрају кроз призму ставова и интереса појединих држава чланица. Додатно овоме, сматра се да раније запослени у Генералном секретаријату Савета ЕУ најзначајнији допринос дају сходно свом искуству медијатора у преговорима унутара радних група које делују по принципу међувладине сарадње и захваљујући добром познавању процедура по којима одлучује Савет министара и његова помоћна тела. Florian Bergmüller, *Op. cit.*, pp. 15-16; слично опажање у погледу значаја особља које делује у окриљу дипломатских служба Европске уније, види шире: Geoffrey Edwards, *Op. cit.*, pp. 58-59. У овом контексту треба указати на то да осим позитивних страна које носи са собом бирократизација, такође постоје и одређени негативни трендови које поједини аутори одређују као патологију међународних организација. Види шире: Michael N. Barnett, Martha Finnemore, *Op. cit.*, pp. 715-725.

⁸⁵⁷ Martin Sobotka, Lucie Sobotková, Zdenek Řízel, *Op. cit.*, p. 164.

А би се превазишла ова разноликост у професионалном искуству, а ради стварања јединственог кора службеника који заступају Европску унију на међународном плану, у литератури се већ раније пласирала идеја о креирању посебног програма и система обучавања европских дипломата. Поред стицања потребних дипломатских вештина, које прате обављање дипломатске професије, битан сегмент овог система би био подизање свести о заједничком европском идентитету и осталим видовима заједништва држава чланица ЕУ.⁸⁵⁸

3.3. Оцена улоге високог представника и ЕССП-а у остваривању међународноправног субјективитета

Успостављање ЕССП-а и консолидовање позиције високог представника је оквалификовано као једно од највећих остварења постигнуто Лисабонским споразумом. Полаже се много очекивања у високог представника да, уз подршку ЕССП-а, допринесе афирмисању међународноправног субјективитета Европске уније, кохерентном и јединственом испољавању њене улоге на међународном плану и, изнад свега, потврди Уније као једног од најзначајних актера међународне политике. У претходним редовима смо анализирали улогу, овлашћења, правни положај и интеракцију високог представника и ЕССД-а са осталим институцијама Европске уније. Могу се оучити две широке групе послова који су додељени у надлежност ЕССП-у. Прву групу чини обављање активности које се тичу провођења ЗСБП-а и ове активности чине изворни и примарни део њених овлашћења. Друга група обухвата послове координације и пружања подршке осталим институцијама приликом обављања њихових задатака из домена спољних надлежности Уније. У овој ситуацији ЕССД има секундарну улогу.

Плазећи од горњих разматрања покушаћемо да учинимо објективну оцену доприноса високог представника и службе којом руководи остваривању међународноправног субјективитета Уније. Без обзира на значај почетних амбиција и очекивања усмерених према новодизајнираном институционалном оквиру и постојању општеприхваћеног становишта свих релевантних фактора да ЕУ треба да има значајну улогу у међународној дипломатији, постоје и реални

⁸⁵⁸ Види шире: Jörg Monar, 'The Case for a Diplomatic Academy of the European Union,' in: *European Foreign Affairs Review*, Vol. 5, 2000, p. 283.

основи за изражавање одређене дозе сумње у изводивост ових амбиција. На првом месту, у литератури се наводи да ЕССП представља хибридную институционалну творевину, насталу углавном спајањем постојећих организационих елемената Савета и Комисије и додавањем неких нових организационих детаља. У таквом склопу је потребно да ова институција, пре свега постигне афирмацију на унутрашњем плану у институционалном систему ЕУ. Други корак би био њена потврда и потврда улоге високог представника у односима са хомологним институцијама држава чланица, односно њиховим дипломатским службама и дипломатско-конзуларним представништвима. На нивоу практичног деловања, ЕССП треба да комбинује досадашњи тзв. комунитарни метод рада са међувладиним методом рада, имајући у виду фузионисање комунитарних и међувладиних елемената. Због овога, стварна моћ и институционални значај ЕССП ће зависити, са административне стране, од спремности њених институционалних партнера да је прихвате и укажу потребну подршку, а са политичке стране, од воље држава чланица и институција ЕУ заснованох на међувладином принципу сарадње да ЕССП виде као адекватног портпарола Уније на међународном плану. Дакле, чињеница да ова институција обједињује оба принципа иманентна Европској унији, иако би *prima facie* деловала као њена предност, са собом носи и одређене изазове. Следећи битан фактор који ће определити успешност ЕССП-а у остваривању повереног делокруга послова јесте и способност високог представника као шефа ове институције и квалитет и стручност кадра којим институција располаже. У погледу кадра, треба указати и на потребу успостављања интероперабилности између европских службеника и националних дипломата који ће бити ангажовани у оквиру ЕССП-а.⁸⁵⁹

Међутим, без обзира на указане изазове организационе, институционалне и кадровске природе са којима се суочава ЕССП, постоје и неке предности које су иманентне овој служби. ЕССП се, као таква, може доказати кроз обављање координативне улоге за оне генералне дирекције Европске комисије које су задужене за поједине облике спољног деловања Уније. На ширем институционалном плану, улога ЕССП је означена чињеницом да је важећим правним оквиром задужена да пружа спољнополитичку подршку и председнику

⁸⁵⁹ Juan Santos Vara, *Op. cit.*, pp. 131-133.

Европског савета и председнику Европске комисије, као и осталим институцијама Уније у погледу њихових активности које сетичу остваривања спољних надлежности Уније. Ова улога подршке спољнополитичког деловања, поред координационе улоге, омогућава да ЕССП поседује општи увид и висок степен укључености у спољно деловање највиших функционера Уније и институција којима руководе. Ипак, враћајући се на реалност досадашњег искуства ове институције, треба указати на тежње осталих институција: Савета, Комисија и Парламента, као и држава чланица, да обезбеде што је могуће већи степен утицаја и контроле над радом ЕССП-а.⁸⁶⁰

У претходним редовима смо видели на којји начин су реализоване уговорне одредбе које успостављају нову институционалну структуру за обављање спољних послова Европске уније. Ове структуре дефинисане Лисабонским уговором треба да омогуће што конзистентније и јединственије деловање Европске уније на међународном плану и остваривање њеног међународноправног субјективитета, како у погледу јединствено постављених циљева (члан 21. УЕУ), тако и у погледу успостављања адекватног институционалног оквира и централизације спољнополитичких функција у улози високог представника и ЕССП-а. Ипак, без обзира на одређени напредак у односу на претходни систем, може се констатовати да и даље постоји простор да ЕУ на међународном плану представљају три различита институционална актера: председник Европског савета, председник Европске комисије и високи представник. Међутим, додатно овоме, ваља констатовати да је њихов међусобни однос и вршење њихових одговарајућих подређено принципу конзистентности спољнополитичког деловања дефинисаног у члану 21, став 3. УЕУ.⁸⁶¹

Без обзира на указане предности новог систем вршења спољних послова Уније и назначених изазова који се налазе пред овим системом, у литератури су се издиференцирала два приступа који оцењују подобност постојећих структура да унапреде остваривање спољних надлежности Уније. Прво становиште подразумева да успостављање новог институционалног оквира неће довести до радикалних промена у спољнополитичком деловању Уније. Ради се пре свега о тзв. политици малих корака ка постизању конзистентнијег механизма за деловање

⁸⁶⁰ *Ibid.*, pp. 131-133.

⁸⁶¹ Georgiana Ciceo, *Op. cit.*, p. 45.

Уније на међународном плану.⁸⁶² С друге стране, поједини аутори сматрају да су лисабонске реформе поставиле квалитетан институционални и административни основ на којем може настати механизам који ће омогућити Европској унији да постепено стекне позицију глобалног утицаја и моћи.⁸⁶³ Наш је став да ће се реални допринос новог институционалног оквира за деловање Европске уније на међународном плану моћи оценити тек након што прође испит времена и конкретних ситуација међународних односа са којима овај систем буде суочен.

4. ЕВРОПСКА КОМИСИЈА

Након што смо у претходним одељцима овог поглавља представили улогу институција које делују према међувладином принципу, као и оних које се налазе у позицији спајања међувладиног и наднационалног момента у организовању Европске уније, у овом одељку ћемо размотрити и анализирати улогу Европске комисије у остваривању међународноправног субјективитета Европске уније. Свако разматрање улоге Европске комисије у остваривању међународноправног субјективитета Европске уније треба да полази од њене примарне улоге у институционалном систему Уније. Европска комисија је према конститутивним уговорима конципирана тако да треба да, захваљујући својој наднационалној природи, представља неутралну компоненту у институционалном систему чији је примарни задатак да одражава заједнички интерес Уније, како на унутрашњем, тако и на спољном плану.⁸⁶⁴

Ова институција, по правилу, има улогу главног иницијатора већине политика које разрађује Европска унија. Европска комисија је овлашћени предлагач правних аката у већини области у којима је надлежна Европска унија. У том смислу, Европска комисија настоји да, полазећи од различитих, понекад и супротних, интереса држава чланица и других интересних група које делују на нивоу Европске уније, детерминише заједнички интерес Европске уније. Затим да овај заједнички интерес претвори у одговарајући програм за провођење неке од

⁸⁶² *Ibid.*, p. 49.

⁸⁶³ James Roger *Op. cit.*, pp. 852-854.

⁸⁶⁴ Sophie Vanhoonacker, *Op. cit.*, p. 69.

политика у андлежности Евроске уније и да на том основу припреми предлоге правних аката које усвајају институције Уније.⁸⁶⁵

Као таква, Европска комисија има двојну улогу: обавља функцију наднационалног извршног политичког органа и европске администрације. Као политичка институција, оличена у колегијуму комесара, она настоји да идентификује и репрезентује заједнички европски интерес. С друге стране, као администрација ЕУ, који чине организационе јединице Комисије у којима су запослени службеници организације, она настоји да непристрасно проводи политике и право ЕУ, те да политичку улогу усмери према реализацији циљева утврђених оснивачким уговорима. У извршавању ове административне улоге Европска комисија делује као стални секретаријат Уније.⁸⁶⁶

Полазећи од овог дуалног одређења положаја и улоге Европске комисије, можемо размотрити њена конкретна овлашћења.

Европска комисија представља извршну институцију Европске уније. Основна овлашћења ове институције су одређена у члану 17, став 1. УЕУ који предвиђа да Комисија заступа општи интерес Уније и предузима иницијативе које су потребне за постизање општег интереса. Комисија се, додатно овоме, стара о примени оснивачких уговора као и аката усвојених од стране институција на основу оснивачких уговора. Комисија надзире примену права Уније, извршава буџет и управља програмима Уније. Поред овога, Комисија обавља функцију координације, извршавања и управљања на основу својих овлашћења и под условима предвиђеним оснивачким уговорима. У домену међународних односа Уније, Европска комисија заступа Унију у свим подручјима осим у домену ЗСБП. Коначно, Комисија предлаже годишње и вишегодишње планове. Фактор који омогућава несметано обављање наведених извршних функција Европске комисије је независност њених чланова од држава чланица. Члановима Комисије је забрањено да примају инструкције од држава чланица нити да поступају по било чијим налозима и упутама. Они би требало да делују једино у интересу Уније као целине.⁸⁶⁷

⁸⁶⁵ Види шире: Sonia Mazey, Jeremy Richardson, *Op. cit.*, pp. 45-48; Yoram Z. Haftel, Alexander Thompson, *Op. cit.*, pp. 260-262.

⁸⁶⁶ Edoardo Chiti, *Op. cit.*, p. 34; Bertjan Verbeek, *Op. cit.*, p. 19.

⁸⁶⁷ О независности извршних органа међународних организација види шире: *Encyclopedia of Public International Law, Op. cit.*, p. 128.

На основу члана 17, став 2. УЕУ, Европска комисија поседује скоро искључиво право предлагања секундарних легислативних аката Уније. Међутим, овај положај овлашћеног предлагача је битно редукован у подручјима међународних односа, посебно у домену ЗСБП.

У погледу њеног именовања и састава треба навести да се Европска комисија именује на мандатни период од пет година од страна Европског парламента (члан 17, став 3, алинеја 1. и став 7. УЕУ). Европску комисију чини број чланова који је једнак броју држава чланица и сваки је члан држављанин једне од држава чланица, али они делују непристрасно и професионално, и не представљају државе чланице. На челу Комисије је председник којем у руковођењу Комисијом помаже неколико потпредседника. Један од потпредседника је високи представник ЕУ за иностране послове.

Независни карактер чланова Европске комисије додатно је афирмисан у члану 245. УФЕУ који забрањује члановима Европске комисије предузимање било какве активности која је инкомпатибилна са дужностима комесара. Иста одредба обавезује државе чланице да поштују њихову независност и да не покушавају да на комесаре врше било какав утицај у обављању њихових дужности. Такође, став 2, члана 245. УФЕУ предвиђа ограничења која морају поштовати и сами чланови Европске комисије у погледу обављања неких других плаћених или неплаћених активности. Нека врста правне заштите овом принципу је регулисана чланом 247. УФЕУ који прописује да уколико неки члан Комисије не испуњава више услове који су потребни за обављање његових дужности или је утврђена његова кривица за озбиљну повреду, Суд правде може, на захтев Савета Европске уније који је усвојен простом већином, или на захтев Европске комисије, одлучити да присилно пензионише таквог комесара.

Према изменама из Лисабона предвиђено је редуковање броја чланова Комисије на две трећине броја држава чланица на сонаову члана 17, став 5. УЕУ, уколико Евроски савет једногласно не одлучи другачије. Овде треба указати да се приликом ратификовања Лисабосног уговора појавио проблем на ирском рефереднуму због којег приликом првог гласања предлог био одбијен због нестанка гаранције да ће Ирска имати свог комесара. Након тога су дате гаранције и Ирској да ће задржати свог комесара и након смањења броја чланова Комисије

што оставља сумњу у то да ли ће и остале држав ечланице прихватити да изгубе по једног члана Комсије из реда својих држављања.⁸⁶⁸ Европска комисија је као колектив одговорна Европском парламенту који, према члану 234. УФЕУ, може покренути поступак њене смене (члан 17, став 8. УЕУ).

Плазећи од представљених решења која су предвиђена конститутивним уговорима, Hartley оцењује да: „Комисија ужива моћну позицију у Унији, углавном због тога што је посматрају као да је изнад националних ривалитета. Ово поставља питање да ли је уреду да бирократија која је предмет незнатне политичке контроле има тако значајну улогу.”⁸⁶⁹ Дакле, без обзира на формални оквир који гарантује независност Комсије и утиска да ово производи позитивне ефекте по процес европских интеграција, постоји одређена доза сумње у оправданост овог решења у погледу демократичности ове институције. Међутим, одговор на ову дилему не би требало да буде једносмеран. Треба ставр посматрати из шире перспективе. Наиме, иако је Европска комисија технократска институција, у литератури се истиче да се и у погледу њеног начина рада могу пронаћи одређени елементи демократичности. Постојање одређених аспеката демократског одлучивања се појашњава кроз концепцију делиберативне демократије која се огледа у томе да се унутар Европске комисије преговара између различитих актера са намером да се постигну компромиси и консензуси у погледу неког конкретног питања. Комесари су, као доносиоци одлука, независни од држава чланица и формално су ослобођени политичког притиска, они су приликом одлучивања вођени аргументацијом коју неки од актера понуди, те се на тај начин могућност избора креће у оквирима рационалног одлучивања. Дакле, демократско је то што је делиберативност отворена за различите аргументе и, по правилу, онај аргумент који је боље заснован ће превагнути.⁸⁷⁰ Захављујући овом начину деловања, Европска комисија се у досадашњој историји европског интеграционог процеса показала као тело које располаже адекватним степеном вештина и оспособљености да помири разлике које постоје код релевантних фактора и допринесе проналажењу прихватљивог компромисног решења.⁸⁷¹ Наш

⁸⁶⁸ T C Hartley *Op. cit.*, p. 27. Види шире: Jean-Luc Sauron, *Op. cit.*, pp. 49-52.

⁸⁶⁹ T C Hartley, *Op. cit.*, p. 31.

⁸⁷⁰ Damir Grubiša, *Op. cit.*, p. 83.

⁸⁷¹ Sonia Mazey, Jeremy Richardson, ‘*Op. cit.*, p. 46.

је став да иако се може стећи утисак да Европска комисија делује као затворени круг, она није потупно изван демократске контроле. Као што смо показали у претходним редовима, именовање Комисије се врши кроз демократски поступак и од стране Европског парламента. С друге стране, Европски парламент такође може покренути поступак њене смене. У коначници најзначајнији и највећи број аката секундарног права се усвајају у редовном законодавном поступку у којем сасвим ауторитативно одлучује Европски парламент заједно са Саветом ЕУ.

Због оваквог позиционирања Европске комисије, која је нарочито у првој декади развоја европског интеграционог процеса, имала доминантну улогу, однос Савета ЕУ, у којем је инкорпорисан међувладин принцип, према Комисији је попримао нове ноте. Стога је тренд институционалне еволуције европске организационе надградње био да се умањује и неутралише реална политичка моћ Европске комисије. То се посебно види са појавом директних односа између Савета министара и Европског парламента који су преговарали о конкретним законодавним решењима.⁸⁷²

4.1. Улога Европске комисије у остваривању међународноправног субјективитета Европске уније

Два обележја Европске комисије се морају узети у обзир када се разматра њена улога у манифестовању међународноправног субјективитета Европске уније. На првом месту је значајно њено наднационално одређење и својства која, као таква, има. Организациони израз њене наднационалности, у институционалном смислу, је независност од политичких опредељења држава чланица. На тај начин ова институција делује као релативно самосталан генератор и иницијатор политика Европске уније. Њено друго својство које је уочљиво у овом контексту је чињеница да је ово једна сложена институција. Њена сложеност није израз нефункционалности и неефикасности. Напротив, ради се о потреби да се створи довољно способан и компетентан административни наднационални апарат. Дакле, ова сложеност се огледа у организованости Европске комисије као политичког тела које чини колегијум комесара – као доносилац одлука, са једне стране, и система њених организационих делова – генералних дирекција, дирекција,

⁸⁷² Jean Paul Jacqué, 'The Principle of Institutional Balance,' *Op. cit.*, p. 390.

секретаријата и служби који делују вођени принципима јавне службе једне организације и обављају административне и стручне послове и предлажу колегијуму комесара усвајање политика и предлога правних аката.⁸⁷³

У домену остваривања међународноправног субјективитета Европске уније, Европска комисија је надлежна за одређене аспекте међународног представљања Европске уније. Наиме, одредбе чланова 17, став 1. и члана 27, став 2. УЕУ предвиђају да Европска комисија представља Унију у свим областима осим у домену заједничке спољне и безбедносне политике.⁸⁷⁴ Председник Европске комисије делује као представник ЕУ у међународним односима на највишем нивоу, али само у оним питањима која нису обухваћена ЗСБП-ом.⁸⁷⁵ Дакле, спољнорепрезентативна функција Европске комисије је релативно широко дефинисана, али је ограничена *ratione materiae* у погледу ЗСБП-а.

Међутим, ова стриктна подела је у одређеној мери релативизиована. Када је у питању ЗСБП, погрешна би била представа да је Европска комисија у овом домену спољнополитичког деловања Европске уније у потпуности потиснута. Напротив, иако знатно институционално слабија него у подручјима обухваћеним осталим политикама, Европска комисија и у домену ЗСБП-а задржава одређену улогу. Конкретну политичку снагу у дефинисању ове политике даје јој чињеница да представник Комисије учествује у раду радних група које су формиране за ову област. У том смислу је Wessel описује као двадесет и осму државу чланицу ЕУ (с обзиром на то да Европска унија данас има 28 држава чланица, у овом маниру бисмо могли рећи да је Комисија двадесет и девета чланица Уније).⁸⁷⁶ У литератури се констатује да унутрашња организација Европске комисије има директан утицај на развијање и утврђивање конкретних политика и доношење одлука од стране надлежних институција.⁸⁷⁷ Остаје да пракса покаже какав ће утицај новоуспостављена Европска служба за спољне послове имати на раније дефинисан положај представника Европске комисије у радним телима Савета ЕУ, посебно имајући у виду да Генерална дирекција за спољне односе, као основни

⁸⁷³ Edoardo Chiti, *Op. cit.*, p. 17.

⁸⁷⁴ Sieglinde Gstöhl, *Op. cit.*, p. 185.

⁸⁷⁵ *Ibid.*, p. 186.

⁸⁷⁶ Ramses A. Wessel, 'The Dynamics of the European Union Legal Order: An Increasingly Coherent Framework of Action and Interpretation,' *Op. cit.*, p. 120.

⁸⁷⁷ Damian Chalmers, 'Accounting for Europe,' *Op. cit.*, p. 525.

институционални елемент који је давао Комисију одговарајући значај у спољној политици, одсад чини саставни део службе за спољне послове.

Следећа значајна улога Европске комисије је у домену оставривања уговорне способности Европске уније, односно у поступку закључивања међународних уговора. Европска комисија ужива положај преговарача у поступку закључивања међународних уговора на начин и у обиму овлашћења која су утврђена оснивачким уговорима. Комисија је опредељена да очува ову значајну позицију која јој омогућава да у моменту преузимања међународноправних обавеза Европске уније одигра кључну улогу на техничком и стручном нивоу.⁸⁷⁸ Чланом 218, став 3. УФЕУ, је утврђено да Европска комисија даје препоруке Савету који може усвојити одлуку о покретању преговора за закључивање неког међународног уговора. Ове препоруке Европска комисија даје у погледу оних области које нису обухваћене ЗСПП-ом и уколико за неку специфичну област није нешто посебно прописано. У том случају, Европска комисија наступа као преговарач у име Европске уније, а преговоре води према мандату и смерницама које утврди Савет ЕУ (члан 218, став 4. УФЕУ). Специјални правни основ за преговарање међународних уговора је предвиђен у члану 207, став 3. УФЕУ према којем Европска комисија предлаже Савету Европске уније покретање преговора за закључивање међународних уговора из домена заједничке трговинске политике. Такође, Европска комисија је према, слову овог оснивачког уговора, једини преговарач у оквиру ове политике, а преговоре води уз консултовање са специјалним комитетом. Поред тога што извештава овај комитет о вођењу преговора, Европска комисија такође подноси извештаје и Европском парламенту о току преговора који се воде у оквиру заједничке трговинске политике.⁸⁷⁹

Осим ових функција, у домену остваривања спољних надлежности Европске уније, Комисија поступа по још неколико основа у појединим секторским политикама Европске уније, Међутим, овде издвајамо неколико значајних овлашћења Комисије на плану међународне сарадње Уније и трећих држава. Члан 213. УФЕУ предвиђа да Европска комисија може предложити Савету министара да, уколико то захтева ситуација у трећој држави, одлуку о

⁸⁷⁸ Sara Dillon, *Op. cit.*, p. 321.

⁸⁷⁹ Види члан 207. УФЕУ

пружању хитне финансијске помоћи тој трећој држави. У провођењу хуманитарне помоћи, Европска комисија је овлашћена чланом 214, став 6. УФЕУ, да предузме све корисне иницијативе која имају за циљ координисање деловања Европске уније и њених држава чланица да би се повећала ефикасност ових активности и оснажила комплементарност мера хуманитарне помоћи Уније и држава чланица.

5. ЕВРОПСКИ ПАРЛАМЕНТ

У претходним одељцима смо представили институције које изражавају било интересе држава чланица, односно њихових влада, било интересе саме Европске уније. Сада ћемо представити улогу Европског парламента у остваривању међународноправног субјективитета ЕУ који изражава интересе грађана Европске уније и представља основног гаранта демократске природе процеса одлучивања у Европској унији.

Према члану 14. УЕУ Европски парламент заједно са Саветом Европске уније обавља законодавне у буџетске функције, на начин предвиђен оснивачким уговорима. Додатно овоме, као народно представништво, које грађани ЕУ бирају директно на слободним и тајним изборима општим правом гласа, Европски парламент обавља функцију демократске политичке контроле, а друге институције га, у одређеним поступцима, консултују на начин и под условима предвиђеним конститутивним уговорима.⁸⁸⁰

У оквиру остваривања међународноправног субјективитета Европске уније, Европски парламента има неколико овлашћења. Европски парламент је надлежан да саодлучујући са Саветом ЕУ, у форми уредби, а у оквиру редовног законодавног поступка, дефинише оквир за имплементацију заједничке трговинске политике (члан 207, став 2. УФЕУ). Такође, предвиђено је да Европски парламент са Саветом, одлучујући у редовном законодавном поступку, усваја правни оквир за провођење још неких политика које имају карактер спољног деловања: политика развојне сарадње (члан 209, став 1. УФЕУ), економска, техничка и финансијска сарадња са трећим државама (члан 212, став 1. и 2. УФЕУ), хуманитарна помоћ (члан 214, став 3. УФЕУ).

⁸⁸⁰ О Европском парламенту види шире: Jean-Luc Sauron, *Op. cit.*, pp. 42-46.

У погледу закључивања међународних уговора, Европски парламент такође поседује одређена овлашћења. Члан 218, став 6, тачка (а) УФЕУ предвиђа да је Савет дужан да прибави сагласност Европског парламента пре усвајања одлуке о закључивању следећих категорија међународних уговора: споразума о придруживању, споразума о приступању Уније Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода, споразуме о успостављању посебног институционалног оквира за сарадњу, споразуме који имају значајне импликације на буџет Уније и споразуме који се односе на она подручја на која се примењује редовни законодавни поступак или посебни законодавни поступак у којем Европски парламент даје своју сагласност за усвајање неког правног акта. У осталим случајевима, Савет прибавља консултативно мишљење Европског парламента (члан 218, став 6, тачка (б) УФЕУ). У домену заједничке трговинске политике Европски парламент такође угра улогу приликом закључивања међународних уговора. Члан 207, став 3, алинеја 3. УФЕУ предвиђа обавезу Комисије да извештава Европски парламент о стању преговора и о оствареном напретку у преговорима.

Битно овлашћење које је признато Европском парламенту у контексту остваривања уговорне способности Европске уније јесте право да од захтева од Суда правде Европске уније мишљење о усклађености међународног уговора са оснивачким уговорима на основу члана 218, став 11. УФЕУ. Дакле, у домену провођења уговорне способности Европски парламент не поседује значајнију улогу, али прибављање мишљења Парламента представља саставни део поступка закључивања међународних уговора. Ово питање је детаљније елаборирано ниже на месту на којем се разматра поступак закључивања међународних уговора.

Надаље, улога Европског парламента је значајна и у поступку проширења Европске уније. Тако је у члану 49. УЕУ предвиђено да је Савет дужан да прибави сагласност Европског парламента, о којој овај одлучује већином својих чланова, пре него се изјасни о захтеву за пријем у чланство Уније.

Свој политички утицај на креирање и вођење ЗСБП-а, Европски парламент остварује путем политичког надзора над радом високог представника. Наиме, вођење спољне политике и дипломатија су устаљени као прерогативи извршне власти у већини држава савременог света. Истина, све су израженије тенденције

увођења значајније демократске контроле над спољном политиком држава. Тај тренд демократизације спољне политике је посебно остварен и у Европској унији најновијим изменама конститутивних уговора. Наиме, високи представник, за којег смо показали да представља носиоца спољног деловања Европске уније према трећим државама, односно међународним организацијама, стављен је у однос директне зависности од Европског парламента. Члан 17, став 7. УЕУ утврђује овлашћење Европског парламента приликом потврде Европске комисије, а што обухвата и високог представника који је, између осталог, и потпредседник Европске комисије.⁸⁸¹ Осим, тога у поступку усвајања Одлуке 2010/427/ЕУ, високи представник је издао декларацију о својој политичкој одговорности у којој се обавезао да ће се високи представник, у обављању својих дужности, консултовати са Европским парламентом, информисати га и извештвати о предузетим активностима. У погледу ЗСБП, предвиђено је да ће високи представник захтевати ставове Европског парламента о појединим питањима у вези са овом политиком.⁸⁸²

Иако Европски парламент није оснивачким уговорима одређен као институција која, за разлику од легислативног поступка и овлашћења у погледу унутрашњих питања Уније, има важнију позицију у домену питања која се тичу спољног деловања Европске уније и њеног међународноправног субјективитета, ипак је ово политичко тело успело да посредством међуинституционалних споразума успостави одређени ауторитет и у овој области. Демократски капацитет који поседује био је од користи приликом његовог позиционирања према осталим важнијим институцијама Уније. Европски парламент је активним приступом, захтевањем информација о спољној политици, учешћем у закључивању међународних уговора и у другим сличним подручјима успео да себе наметен ако не као одлучујећег актера, барем као незаобилазног чиниоца у спољнополитичком наступу Уније. Сматра се да концесије које су друге институције учиниле према Парламенту у овом погледу, у првом реду савет ЕУ, имају за разлог постојање потребе да се за нека питања која се тиче међународног позиционирања Уније обезбеди што шири институционални консензус, а кроз

⁸⁸¹ Anamaria Veronica Fuduli *Op. cit.*, pp. 733-734.

⁸⁸² Види шире: Draft Declaration by the High Representative on political accountability, *Official Journal of the European Union*, C 210/1, EN, 3.8.2010.

подршку Парламента индиректно и подршка становништа.⁸⁸³ Ова интенција Евроског парламента је посебно манифестована приликом успостављања ЕССП-а и одређивања положаја и оквира за деловање високог представника. Тако је усвојена политичка декларација којом је предвиђен низ обавеза политичке природе које високи представник има према Европском парламенту. На тај начин је Европски парламент успео да делимично надомести полазну логику које се заснива на ставу аутора оснивачких уговора да овој институцији доделили значајно умањенију улогу у погледу спољне политике Уније, него што је случај са питањима која су обухваћена унутрашњим надлежностима Европске уније. Овакво решење, у суштини, не треба да се схвати као нека посебност Уније, наиме, оно следи устаљену уставну праксу већине савремених држава у чијем уставном систему извршна власт у погледу спољнополитичких овлашћења доминира у односу на законодавну грану власти.⁸⁸⁴ Посебне напоре о оснаженом деловању Евроског парламента у сфери међународних односа показује Комитет за иностране послове.⁸⁸⁵

Дакле, присутна је тенденција оснажења улоге Евроског парламента, ако не на основу правних аката, барем путем политичких докумената. Оснажење улоге Евроског парламента у испољавању битних елемената међународноправног субјективитета Европске уније и њеног деловања на међународном плану као посебног правног ентитета изражава и намеру да се међународни односи Уније, поред тога што ће бити демократичнији, учине и транспарентнијим. О конкретним овлашћењима и политикама у којима Европски парламент стече значајнију позицију и конкретна овлашћења у поступцима одлучивања о закључивању међународних уговора биће детаљније елаборирана у оним деловима овог рада који су посвећени анализи тих надлежности Европске уније.

*

* *

⁸⁸³ Ramses A. Wessel, 'The Dynamics of the European Union Legal Order: An Increasingly Coherent Framework of Action and Interpretation,' *Op. cit.*, p. 128.

⁸⁸⁴ Geoffrey Edwards, *Op. cit.*, p. 57.

⁸⁸⁵ Види шире: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/afet/studies.html#menuzone> , 04.05.2013.

Институције Европске уније, као носиоци одговарајућих овлашћења која су им додељена конститутивним уговорима Европске уније, стварају и манифестују правно релевантну вољу којом се остварује субјективитет Европске уније у међународном јавном праву. Другим речима, деловањем институција на начин приказан у овом поглављу, Европској унији је омогућено да у међународноправном систему поседује, прибавља и остварује одговарајућа права и обавезе које јој припадају као међународноправном субјекту.

У креирању правне воље значајне за остваривање међународноправног субјективитета одлучујућу улогу има Савет Европске уније у питањима која се тичу на закључивање међународних уговора. Значајна овлашћења у ЗСБП, поред Савета ЕУ има и Европски савет, а представљање Уније у дипломатским односима омогућава високи представник уз подршку ЕССП-а. Такође, одређена овлашћења у преговарању и представљању поседује и Европска комисија. Може се закључити да су овлашћења Европског парламента најмање изражена у домену остваривања међународноправног субјективитета. Из овога се види знатно јача улога у креирању ставова и закључивању међународноправних аката оних институција које представљају државе чланице, односно извршну власт држава чланица, у односу на Европски парламент који представља грађане Европске уније. Стручни и технички послови у вези са остваривањем међународноправног субјективитета се обављају од стране Европске службе за спољне послове и Европске комисије, у домену делокруга послова који су им додељени.

Због овога се намеће констатација да је ово једно од подручја у којима је присутан одређени степен демократског дефицита и преовладавајуће улоге приликом одлучивања која припада представницима извршних власти држава чланица, односно представника њихових влада у Савету ЕУ, односно шефова држава или влада у Европском савету. У оваквом односу снага, представници извршних власти држава чланица немају нарочит интерес да умање своја овлашћења или да их барем заједнички обављају са Европским парламентом.⁸⁸⁶ Ипак, морамо овде истаћи да је скоро генерална пракса да извршна власт има доминантну улогу у погледу оставривања спољних надлежности државе у односу

⁸⁸⁶ Klaus Dieter Wolf, *Op. cit.*, p. 232.

на законодавну власт. Одређени баланс у корист појачане улоге Европског парламента је ипак постигнут могућношћу да учествује, у одређеној мери, у закључивању међународних уговора, те да износи своје ставове у погледу конкретних питања међународне политике.

Да би Европска унија наступала као јединствен и независан међународноправни субјект, на институционалном плану је потребно постићи пуну равнотежу која се огледа у поступању свију институтција у складу са њиховим надлежностима. У том смислу је потребно подсетити на значај институционалне конзистентности у провођењу спољних надлежности Европске уније.⁸⁸⁷ Наша су очекивања да ће новооснована ЕССП у значајној мери допринети остваривању ове конзистентности на институционалном нивоу, уз потребу да и председник Европског савета координише деловање уније на политичком плану.

ПОГЛАВЉЕ VI – ЕЛЕМЕНТИ МЕЂУНАРОДНОПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

У овом поглављу ћемо, полазећи од раније појашњених надлежности Европске уније, које представљају нормативни аспект њеног међународноправног субјективитета, и институција које су најзначајније у његовом остваривању, обрадити елементе, односно поједина права која Европска унија има као субјект међународног јавног права. Другим речима, на основу представљеног правног оквира - надлежности, који одређује границе унутар којих се може реализовати међународноправни субјективитет Европске уније у складу са његовом функционалном природом, уз сазнања о најважнијим институционалним актерима у овом погледу, настојаћемо да анализирамо, представимо и сагледамо конкретне начине манифестовања субјективитета Европске уније у међународном јавном праву. Са тим циљем ћемо, на првом месту обрадити питање привилегија и имунитета које има Европска унија као међународноправни субјект. Друго, размотрићемо конкретне поступке изражавања уговорне способности Европске уније. Треће, анализираћемо начин остваривања права посланства Европске уније и њеног представљања на међународном лпану. Четврто, сагледаћемо начине

⁸⁸⁷ Sonia Mazey, Jeremy Richardson, *Op. cit.*, p. 43.

учешћа Европске уније у међународним организацијама. На крају овог поглавља ћемо анализирати међународноправну одговорност Европске уније. Поред специфичних правних норми и теоретских сазнања и праксе које важе у погледу Европске уније, овај део истраживања ћемо базирати и на сазнањима о одговарајућим елементима међународноправног субјективитета који су од општег значаја за међународне организације.

1. ПРИВИЛЕГИЈЕ И ИМУНИТЕТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Једно од обележја правног положаја субјеката међународног јавног права јесте да уживају одређене привилегије и имунитете који су повезани са њиховим правним субјективитетом. Осим држава за које је у међународном праву одавно установљено постојање одређених привилегија и имунитета, након што су међународне организације постале уобичајена појава у међународноправној сфери, етаблирали су се одређени правни оквири и за њихове привилегије имунитете. Будући да смо за потребе овог истраживања установили да Европска унија улази у категорију регионалних међународних организација, привилегије и имунитете које она поседује ћемо размотрити кроз призму положаја међународних организација у међународном јавном праву.

1.1. Привилегије и имунитети међународних организација

Од оснивања првих међународних организација у другој половини 19. века, питање привилегија и имунитета ових организација је постало предмет теорије међународног јавног права. Међутим, значајнија како теоретска, тако и практична пажња овом питању се посвећује тек након што је дошло до успостављања већег броја међународних организација, посебно након оснивања Уједињених нација. Конципирање института привилегија и имунитета међународних организација се базирало, у првом реду, на постојећој пракси у погледу имунитета држава. Касније се посебан спектар ових питања решио кроз конвенције које третирају ову материју у погледу појединих универзалних и регионалних организација. Као најзначајнији пример ове врсте конвенција наводи се Конвенција о привилегијама и имунитетима Уједињених нација из 1946.

године.⁸⁸⁸ Ипак, иако међународне организације своје оснивање дугују актима међународног јавног права, питање имунитета ових организација није искључиво предмет регулисања међународног права. Наиме, одређени имунитети међународних организација, посебно они који се односе на могућност вођења поступака пред националним судовима и другим органима против неке међународне организације регулисани су одредбама унутрашњег права државе у питању. Стога можемо констативати да имунитети међународних организација могу имати дуалну природу.⁸⁸⁹ За разлику од привилегија и имунитета држава и дипломатских представника држава, који су реципрочног карактера и произилазе из одговарајућих конвенција, односно међународног обичајног права, привилегије и имунитети међународних организација и њихових агената се за сваки конкретни случај морају посебно регулисати у одговарајућем правном инструменту. За њих не важи принцип реципроцитета.⁸⁹⁰

Суштина привилегија и имунитета међународних организација, имајући у виду, пре свега, њихове специфичности као субјеката међународног права, јесте да заштите међународне организације од једностраних аката и поступака власти држава на чијој територији међународна организација има своје седиште. Суптилнији приступ овом питању би се могао изразити кроз потребу да се адекватним правним механизмима међународноправне природе заштити међународна организација и њени органи од утицаја појединих држава које би кориштењем својих законодавних, извршних и судских органа наметали међународној организацији одређени вид деловања. Наиме, ради се о потреби да се онемогући да нека држава утиче на правне и материјалне акте међународне организација. Једина врста утицаја неке државе на деловање међународне организације је, принципијелно, дозвољена уколико се остварује на начин дефинисан конститутивним уговорима организације чије одредбе уређују поступак одлучивања у организацији и начине учешћа и утицаја појединих држава у овом поступку. Јасно је да се ради о државама чланицама организације. У овом смислу, постојање привилегија и имунитета треба да заштити међународну организацију од једностраних аката неке државе који би је

⁸⁸⁸ *Encyclopedia of Public International Law, Op. cit.*, pp. 152-153.

⁸⁸⁹ August Reinisch, *International Organizations before National Courts, Op. cit.*, p. 127.

⁸⁹⁰ Смиља Аврамов, Миленко Крећа, *Op. cit.*, стр. 247.

приморали да поступа на начин који није прихваћен у њеном унутрашњем систему одлучивања, односно који је супротан унутрашњем праву међународне организације у питању. Благодарје овим гаранцијама омогућава се очување политичке и правне независности међународне организације као међународноправног субјекта.⁸⁹¹ У том смислу, у теорији има становишта која се базирају на повлачењу аналогije између државних имунитета и имунитета других субјеката међународног права. Ово појашњавају чињеницом да су на међународне организације пренете надлежности за обављање одређених функција државе као сувереног ентитета те да стога треба и на међународне организације сходно применити принцип *par in parem non habet imperium*. Као такви, имунитети и привилегије представљају инхерентно својство међународноправног субјективитета.⁸⁹²

Привилегије и имунитети међународних организација се формалноправно могу уредити различитом врстом правних аката. Тако је забележена пракса да државе седишта усвајају једностране акте којима регулишу ово питање, што је био случај са неким старијим међународним организацијама. Савремена пракса се огледа у закључивању посебног међународног уговора између држава чланица међународне организације након оснивања међународне организације, односно у закључивању посебног протокола уз конститутивне уговоре симултано са њиховим закључивањем. Треба истаћи да већи број конститутивних уговора садрже одредбу којом се начелно уређује питање привилегија и имунитета.⁸⁹³ Осим уговора, теорија идентификује и међународно обичајно право као извор имунитета и привилегија међународних организација. Она учења која су усвојила ово становиште сматрају да поједини међународни уговори који третирају питање имунитета и привилегија треба да буду посматрани као докази претходно установљеног међународног обичаја.⁸⁹⁴

Посебна врста међународних уговора којима се некој међународној организацији дају одређене гаранције и која стиче одређена права су споразуми о седишту који се закључује са државом домаћином. Споразуми о седишту

⁸⁹¹ *Encyclopedia of Public International Law, Op. cit.*, p. 153.

⁸⁹² August Reinisch, *International Organizations before National Courts, Op. cit.*, pp. 246-248.

⁸⁹³ *Encyclopedia of Public International Law, Op. cit.*, p. 153.

⁸⁹⁴ August Reinisch, *International Organizations before National Courts, Op. cit.*, pp. 146-147.

дефинишу кључне елементе о самом седишту тела међународне организације и заштити права која уживају и просторије које користи међународна организација. Такође, ови уговори могу дефинисати и начин остваривања привилегија и имунитета који се установљавају у корист међународне организације и њених агената.⁸⁹⁵

Досадашња међународна пракса је утемељила неколико врста привилегија и имунитета. На првом месту, потребно је разликовате две групе привилегија и имунитета. Једну групу чине привилегије и имунитете који су установљени у корист међународне организације као такве. У другу групу спадају привилегије и имунитету установљени у корист њених службеника и предстаника држава чланица. Међународне организације, по правилу, поседују пуни судски имунитет у погледу свих врста поступака. Надаље, просторије и имовина међународних организација уживају статус неповредивости. Ипак, у просторијама међународне организације важе прописи државе седишта, осим уколико другачије није уређено неким посебним актом (међународним или државним). Остаје фактичко питање да ли постоји могућност да органи државе седишта предузимају одређене радње унутар просторија и да ли се пропис може применити на одређена лица. Примена прописа на одређена лица зависи од тога да ли лица у питању поседују одређену врсту имунитета. Такође, међународне организације уживају и финансијске и пореске привилегије. Ослобођене су од плаћања директних пореза и царинских дажбина приликом увоза сопствене имовине. Међународне организације уживају слободу општења то значи да је сва службена кореспонденција ослобођена било које врсте цензуре и надзора.⁸⁹⁶ Када је реч о правним поступцима, преовладавајућа савремена пракса је да се утврђује у одговарајући правним инструментима апсолутни имунитет међународне организације у погледу било које врсте поступка. Међутим, сматра се да од овог имунитета треба изузети оне правне ствари које су везане за *ius gestionis*.⁸⁹⁷

1.2. Привилегије и имунитети додељени Европској унији.

Члан 343. УФЕУ утврђује правни основ за додељивање на територији држава чланица привилегија и имунитета који су потребни Европској унији за

⁸⁹⁵ *Encyclopedia of Public International Law, Op. cit.*, pp. 54-55.

⁸⁹⁶ *Ibid.*, pp. 200-209.

⁸⁹⁷ August Reinisch, *International Organizations before National Courts, Op. cit.*, pp. 157-159.

обављање поверених задатака. Привилегије и имунитети које ужива Европска унија, чланови њених институција, носиоци функција и службеници је предмет регулисања Протокола о привилегијама и имунитетима Европске уније из 2009. године.⁸⁹⁸ Протокол је закључен у форми додатног протокола уз конститутивне уговоре Европске уније. Његове стране уговорнице су државе чланице, тако да је у питању међунродни уговор којим су Европској унији призната одређена права, те је реч о уговору закљученом у корист трећег. Иако је у питању међународни уговор чија уговорница није Европска унија, наше је схватање да чињеница да овај уговор признаје привилегије и имунитете у корист Европске уније и њених функционера и службеника одређена права, квалификује га као споразум *in favorem tertii*. Стога сматрамо да не би било прихватљиво једнострано мењање овог уговора на начин да се ова права укидају или ограничавају од стране држава чланица као његових уговорница јер би се на тај начин значајно утицало на међународноправни статус Европске уније као независног међународноправног субјективитета. Овакав начин уређења положаја сличан је ономе када држава седишта једностраним актом уреди привилегије и имунитете које успоставља у корист међународне организације која има седиште на њеној територији. Овака унилатерални акта неке државе домаћина међународне организација, ипак производи међународноправне фекте те његова једнострана измена не би била прихватљива.

Протокол о привилегијама и имунитетима Европске уније је међународни уговор који се примењује између свију држава чланица и гарантује привилегије и имунитете Уније не само у државама чланицама на чијој територији се налази седиште њених институција, већ на територији свих држава чланица.

Протокол *ratione materiae* уређује положај имовине, фондова, средстава и пословања Европске уније на територији држава чланица Европске уније. Члан 1.

⁸⁹⁸ Protocol N° 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, *Journal officiel de l'Union européenne*, FR, C 83/266, 30.3.2010; Dominic McGoldrick, 'The International Legal Personality of the European Community and the European Union,' in: Michael Dougan, Samantha Currie (eds.), *50 Years of the European Treaties – looking back and thinking forward*, Hart Publishing, Oxford, 2009, p. 195. Питање привилегија које уживају службеници институција Европске уније, већ је крајем педесетих година било предмет праксе Суда правде Европских заједница. Наиме, у случају *Humblet* утврђено је да Белгија, као чланица тадашње Европске економске заједнице, мора да поштује пореске имунитете који су додељени службеницима комунитарних институција на основу међународног права, односно путем оснивачког уговора и посебног протокола. Види: Case 6/60, *Humblet v. Belgium* [1960] ECR 559.

Протокола о привилегијама и имунитетима ЕУ предвиђа да су просторије и објекти Европске уније неповредиви, те као такви, не могу бити предмет претраживања, реквизиције, конфискације и експропријације. Такође, над имовином и средствима Европске уније не могу се, без овлашћења које даје Суд правде ЕУ, извршити принудне административне и судске мере. Члан 2. овог Протокола предвиђа да су архиве Европске уније неповредиве. Фискални имунитети у корист Европске уније су утврђени у члану 3. садржи одредбу о изузећу Европске уније, њених средстава, прихода и друге имовине од примене свих директних пореза. Такође, владе држава чланица предузимају, у границама могућег, одговарајуће мере са циљем да дозначе или надокнаде износ индиректних пореза или пореза на промет који улазе у цену покретне и непокретне имовине, у случајевима када Европска унија обави значајне куповине овакве имовине у чију цену је урачунат наведени облик пореза. Додатно је предвиђено, да ова одредба не треба да се примењује на такав начин да угрози остваривање тржишне конкуренције унутар Уније. Члан 4. Протокола предвиђа ослобађања Европске уније од плаћања свих царина, затим подлегања забранама или ограничења у погледу увоза или извоза предмета који су намењени службеној употреби институција Европске уније. Додатно овоме предвиђена је и забрана да се ови предмети уступају бесплатно или продају на територији државе у коју су увезени без претходног договора са владом те државе о условима под којима се ова продаја може извршити. Став 2, члана 4. установљава ослобађање од плаћања царина, као и укидање свих забрана или ограничења, на извоз или увоз публикација Европске уније.

Поред регулисања одређених права у корист Уније у погледу њених имовинских права, Протокол такође уређује и питање слободе комуникације и слободе кретања институција Европске уније и њихових функционера и службеника. Члан 5, став 1. Протокола предвиђа да институције Европске уније у погледу службене комуникације и преноса документације на територији сваке државе чланице уживају поступање које та држава признаје дипломатским мисијама. Став 2, члана 5. додатно предвиђа да службена преписка и други видови службене комуникације не смеју бити цензурисани. Према овоме се може закључити да институције Европске уније практично уживају највиши степен

гарантија права на слободу општења који је утврђен међународним јавним правом.

Ради олакшаног коришћења слободом кретања, члан 6. Протокола предвиђа издавање пропусница (*laissez-passer*) члановима институција Евроске уније, као и функционерима и службеницима Европске уније. Ове пропуснице су признате од стране држава чланица као валидна путна исправа. Форма пропуснице се прецизније прописује уредбом коју усвоји Савет простом већином. Тренутно је на снази Уредба Савета број 1826/69 о утврђивању форме пропусница које се издају члановима и службеницима институција, измењена и допуњена Уредбом Савета број 838/95.⁸⁹⁹ Услови за издавање пропуснице су утврђени у прописима који уређују статус функционера и службеника институција Европске уније. Због значаја који се признаје овим пропусницама, Протокол предвиђа да Европска комисија може са трећим државама закључити споразуме о признавању ових пропусница као валидних путних исправа на територијама трећих држава.

Међутим, Европска унија не може издавати дипломатске или службене пасоше својим представницима. Ова чињеница указује на значајну разлику у односу на државе које издају дипломатске пасоше својим дипломатским представницима што представља општепризнати документ који доказује њихово дипломатско својство. Примена пропусница у овом својству приликом уласка и кретања кроз треће државе је фактичко питање и зависи од тога да ли ће се закључити одговарајући међународни споразум који би ово омогућио. Велики број држава није вољан да закључује овакве спорауме јер безбедносна страна формата у којем се издају пропуснице није на нивоу коју има дипломатски пасош као путна исправа. Ово практично значи да чланови дипломатских мисија Европске уније користе путне исправе које им издају државе њиховог држављанства. Дипломатски пасош користе једино уколико им исти може бити издат према правилима њихових држава. Извесно је да они чланови дипломатског

⁸⁹⁹ Règlement (CECA, CEE, Euratom) n° 1826/69 du Conseil, du 15 septembre 1969, portant fixation de la forme des laissez-passer délivrés aux membres et aux agents des institutions, *Journal officiel des Communautés européennes*, FR, L 235/1, 18.9.1969; Règlement (CE, Euratom, CECA) n° 838/95 du Conseil du 10 avril 1995 modifiant le règlement (CECA, CEE, Euratom) n° 1826/69 portant fixation de la forme des laissez-passer délivrés aux membres et aux agents des institutions, *Journal officiel des Communautés européennes*, FR, L 85/1, 19.4.1995.

особља који су секондиране националне дипломате имају могућност да користе дипломатске пасоше који им се издају због природе њихове функције.⁹⁰⁰

Следећи сет привилегија и имунитета који су уређени Протоколом о привилегијама и имунитетима Европске уније је установљен у корист чланова Европског парламента. Члан 7. забрањује увођење административних или других ограничења слободи кретања чланова Европског парламента приликом одласка у место на којем се одржавају састанци Европског парламента и приликом повратка са овог места. У погледу царинских и девизних контрола, овим лицима се признају, од стране њихове владе исте погодности које се признају и високим званичницима приликом привременог службеног путовања у иностранство, а такође, владе других држава чланица, признају им исте погодности које признају страним представницима на привременом службеном задатку (члан 7, став 2. Протокола). На овај начин је установљен административни имунитет у корист чланова Европског парламента. Слобода политичког деловања чланова Европског парламента је гарантована чланом 8. Протокола који предвиђа да чланови Европског парламента не смеју бити подвргнути истрази, притвору или поступку гоњења због мишљења или ставова које су изразили у вршењу својих функција. На овај начин установљен је њихов судски имунитет који је функционалне природе јер је ограничен на поступке – изношење мишљења и гласање приликом вршења службене функције. Ова врста имунитета је додатно оснажена одредбом члана 9. Протокола које предвиђа да европски парламентарци уживају током заседања Европског парламента на територији државе чланице чији су представници, оне имунитете који су признати члановима парламента њихових држава, а на територији других држава чланица изузеће од било које мере притварања и судског гоњења. Овај вид имунитета чланови Европског парламента уживају и приликом на којем се одржавају састанци Европског парламента и приликом повратка са овог места. Ипак, члан 9, став 3. Протокола предвиђа да се чланови Европског парламента не могу позивати на имунитет у случају да су затечени приликом извршења кривичног дела (*in flagrante delicto*). Такође, постојање имунитета не спречава Европски парламент да одлучи о укидању имунитета неке од својих чланова.

⁹⁰⁰ Jan Wouters, Sanderijn Duquet, *Op. cit.*, pp. 17-18.

Протокол о привилегијама и имунитетима Европске уније успоставља одређене привилегије и имунитете у корист званичника и других службеника Европске уније. Тако члан 11. Протокола предвиђа да на територији сваке државе чланице без обзира на држављанство, функционери и други службеници Европске уније уживају следеће привилегије, односно имунитет:

„а) уживају судски имунитет за дела која су учинили у службеном својству, укључујући изговорене и написане речи, под резервом примене одредаба Уговора које се односе, са једне стране, на правила о одговорности функционера и службеника према Унији, и, са друге стране, на надлежности Суда правде Европске уније да одлучује у споровима између Уније и њених функционера и службеника. Они ће наставити да уживају овај имунитет и након престанка њихових функција.

б) не подлежу, заједно са својим супружницима и издржаваним члановима породице, одредбама које ограничавају имиграцију и формалностима пријављивања странаца,

ц) уживају, у погледу монетарних и девизних прописа, погодности које се уобичајено признају функционерима међународних организација,

д) уживају право да без царине увезу свој намештај и своје личне предмете приликом свог првог преузимања дужности у држави у питању, и право да, након престанка својих дужности у тој држави, без царине поново извезу свој намештај и своје личне предмете, у оба случаја, у складу са условима које влада државе у којој се право врши сматра потребним,

е) уживају право да без царине увезу аутомобил за своје личне потребе који су купили у последњој држави у којој су имали боравиште или у држави чији су држављани према условима који владају на домаћем тржишту исте и да га поново извезу без царине, у оба случаја, у складу са условима које влада предметне држава сматра потребним.“

Члан 20. Протокола о привилегијама и имунитетима предвиђа да се одређене одредбе овог протокола (наиме чланови 11. до 14. и члан 17.) којима се утврђују привилегије и имунитети у корист функционера и других службеника Европске уније сходно примењују и на судије, опште правобраниоце, регистраре и извјестиоце који делују у оквиру Суда правде Европске уније без дерогације релевантних одредаба Статута Суда правде. Члан 21. и члан 22. Протокола о привилегијама и имунитетима предвиђа сходну примену привилегија и имунитета на Европску инвестициону банку, односно на Европску централну банку и функционере и службенике запослене у овим институцијама.

Да би се одредила природа имунитета и привилегија које су установљен овим Протоколом у корист функционера и других службеника Европске уније, члан 17, став 1. Протокола о привилегијама и имунитетима предвиђа да су ови установљени искључиво у интересу Европске уније. Такође, постоји и могућност одрицања од привилегија и имунитета. Члан 7, став 2. Овог Протокола предвиђа да је свака институција Уније дужна да одузме имунитет који је установљен за

функционере и друге службенике у сваком случају када процени када одузимање имунитета није супротно интересима Уније.

У претходним редовима смо показали који је значај привилегија и имунитета који се установљавају у корист једне међународне организације. Показали смо на конкретном нивоу које привилегије и имунитети су установљени у корист Европске уније, њених функционера и службеника. Истакли смо да је значај привилегија и имунитета да се омогући неометано остваривање функција које су додељене Европској унији и нормално деловање њених институција у складу са надлежностима предвиђеним конститутивним уговорима.

2. ПРАВО ЗАКЉУЧИВАЊА МЕЂУНАРОДНИХ УГОВОРА

Манифестација међународноправног субјективитета најјасније се види на подручју међународног уговорног права, односно постојања уговорне способности одређеног ентитета. Од најстаријих времена међународни уговори су заузели значајно место у стварању норми међународног права и уређењу међународних односа између држава. Касније, развојем међународних организација, међународни уговори постају инструмент који и оне користе у свом деловању на међународном плану. У овом одељку ћемо анализирати правни основ уговорне способности Европске уније, поступак закључивања међународних уговора, сарадњу институција у овом поступку и утицај права Европске уније да закључује међународне уговоре на међународноправни субјективитет држава чланица.

2.1. Појам уговорне способности међународног уговора у међународном јавном праву

Иако је у старијој теорији било одређених искључивих ставова, савремена теорија је сагласна о томе да стране међународних уговора могу бити не само државе, већ и међународне организације. Позитивно међународно јавно право је прихватило могућност да међународне организације, у обиму њима поверених надлежности, могу да закључују међународне уговоре.⁹⁰¹ Међутим, ипак постоји значајна разлика између ових двеју категорија међународноправних субјеката.

⁹⁰¹ Владимир Ђурић, *Op. cit.*, стр. 57-58.

Док, са једне стране, државе будући суверени ентитети имају општу уговорну способност у међународном праву, уговорна способност међународних организација, са друге стране, је органичена и функционалне је природе.⁹⁰² На овом месту ћемо дефинисати појам уговорне способности и међународног уговора према позитивном међународном праву и савременим теоретским схватањима.

У оквиру овог истраживања под правом закључивања међународних уговора - *ius tractatum* подразумевамо право закључивања међународних уговора путем којих се преузимају међународне обавезе и стичу права. Остваривањем овог права, субјекти међународног права остварују и нормативну улогу јер међународно право почива на принципу аутономног правног поретка чији су субјекти истовремено и ствараоци норми правног поретка.⁹⁰³ Уз овај појам потребно је утврдити и појам међународног уговора. Међународни уговор се може дефинисати као „*сваки споразум закључен између двају или више субјеката међународног права, чија је сврха да произведе правно дејство уређено међународним правом.*“⁹⁰⁴

Реализовање овог права међународних организација зависи од надлежности које су додељене међународној организацији у оснивачком уговору јер само поседовање субјективитета у међународном јавном праву не даје уговорну способност. Ово је последица функционалне природе њиховог међународноправног субјективитета. Право закључивања међународних уговора треба да буде предвиђено оснивачким актом међународне организације и да се заснива на специфичном правном основу који је садржан у конститутивном уговору. Најчешћи је случај да оснивачки уговори не признају међународним организацијама опште право закључивања међународних уговора, већ се ово право уређују на специфичан начин у појединим одредбама и у погледу поједине врсте међународних уговора. Ипак, тачан обим права закључивања међународних уговора могуће је сазнати системским тумачењем свих овлашћења, како

⁹⁰² *Ibid.*, стр. 101.

⁹⁰³ Giovanni Distefano, *Op. cit.*, p. 119.

⁹⁰⁴ Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 132. Према неким ауторима, настанак међународног уговора претходи конституисању међународног правног поретка. Наиме, историјски посматрано, међународни уговор се појављује у оном моменту када је настала потреба да политичке заједнице уреде међусобне односе. Види шире: Philip Allott, 'The Concept of International Law,' *Op. cit.*, pp. 42-43.

експлицитних, тако и имплицитних, које су додељена међународној организацији у питању.⁹⁰⁵

Када је реч о основним категоријама међународног уговорног права, треба бити свестан тога да у теорији међународног јавног права нема јединствене дефиниције појма међународног уговора. Професор Крећа констатује да савремено међународно право усваја еклектичку дефиницију овог института. Тако овај аутор указује на дефиницију овог појма која је утврђена у Бечкој конвенцији о међународном уговорном праву из 1969. према којој је међународни уговор *„споразум закључен писано између држава и који је регулисан међународним правом, било да је садржан у једном или у два или у више инструмената међусобно повезаних, без обзира на његов посебан назив.“*⁹⁰⁶ У овом маниру и члан 2, став1, тачка (а) Бечке конвенције о праву међународних уговора између држава и међународних организација или између међународних организација из 1986. дефинише међународни уговор као *„споразум регулисан међународним правом који је закључен у писаној форми: између једне или више држава и једне или више међународних организација или више међународних организација, било да је тај споразум садржан у једном инструменту или у два или више инструмената међусобно повезаних и без обзира на њихов посебан назив.“*⁹⁰⁷

Иако Бечка конвенција из 1986. године није ступила на снагу, можемо тврдити да она у конкретном случају одражава развој међународног обичајног права у погледу међународних уговора које закључују међународне организације, а посебно због тога што су исти елементи коришћени у дефинисању појма међународног уговора као и у Бечкој конвенцији из 1969. Суд правде ЕУ је у својој пракси, вођен дефиницијом која је устаљена у међународној пракси, одредио појам међународног уговора у смислу оснивачког уговора Уније. Констатовао је да оснивачки уговор за означавање појма међународног уговора *„користи израз у општем смислу да би означио било који договор који су постигли субјекти међународног права и који има обавезујућу снагу, без обзира на*

⁹⁰⁵ Ian Brownlie, *Op. cit.*, p. 682; T C Hartley, *Op. cit.*, p. 173; Robert Jennings, Arthur Watts (eds.), *Oppenheim's International Law, Volume I, Peace, Parts 2 to 4. 9th Edition*, Longman, Harlow, 1992, pp. 1219-1220.

⁹⁰⁶ Миленко Крећа, *Међународно јавно право, Op. cit.*, стр. 83.

⁹⁰⁷ Article 2.1(a) of Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations of 21 March 1986, *United Nations publication, Sales No. E.94.V.5.*

свој формални назив.⁹⁰⁸ Додатно овоме, Суд даље налази да је потребно да би се неки акт сматрао међународним уговором да мора да садржи норму која представља правило понашања, да се ова односи на одређено подручје, да је прецизно формулисана и обавезујућа за стране.⁹⁰⁹ На овај начин Суд истиче инхерентно својство међународног уговора, а то је да на стабилан начин, бар када је реч о легислативним уговорима, уреди односе између уговорних страна, полазећи од њихових заједничких интереса.⁹¹⁰

У суштини, међународни уговор је израз сагласности правно релевантних воља субјеката међународног права који су закључили предметни уговор. Најважнији елемент који треба бити задовољен да би се закључио међународни уговор јесте да његове стране имају статус међународноправних субјеката. Консеквентно овоме, чињеница да је неки ентитет закључио међунаодни уговор, у смислу претходног одређења, може послужити као доказ постојања његовог међународноправног субјективитета. У ранијем периоду, овај карактер се једино признавао, о чему је већ било речи, државама па се могло рећи да су међународни уговори истовремено били и међудржавни уговори. Развојем међународног права, као уговорне стране су признати и војни покрети када закључују уговоре у вези са борбеним дејствима. Међутим, најзначајнији искорак у домену проширења ентитета који су постали пуноправни учесници међународних уговорних односа десио се са установљавањем уговорне способности међународних организацијом и афирмацијом њиховог међународноправног субјективитета што чини његов формални елемент. Стога се међународним уговором у претходном смислу не може сматрати неки уговор са елементом иностраности чије су стране приватна лица. Поред формалне стране, за постојање међународног уговора значајна је и материјална страна, односно садржина уговора у питању. Да би се неки уговор могао квалификовати као међународни уговор он треба да регулише она права и обавезе које спадају у јавноправну сферу. Следећа битна одредница међународног уговора јесте да производи правнообавезујуће дејство за стране споразума. При томе, као што је потврђено у међународној судској пракси, да би се говорило о постојању међународног уговора, односно права и обавезе које он ствара, није

⁹⁰⁸ Opinion 1/75 [1975] ECR 1355, pp. 1359-1360.

⁹⁰⁹ Opinion 1/75 [1975] ECR 1355, p. 1360.

⁹¹⁰ Philip Allott, 'The Concept of International Law,' *Op. cit.*, p. 43.

одлучујућа форма акта, већ намера страна уговорница. Писана форма није конститутивне природе већ се посматра као *forma ad probationem*. Закључивање и провођење међународних уговора је по правилу уређено међународним правом. Ипак, појединости у вези са њиховим дејством могу зависити и од одредаба унутрашњег права субјеката уговорног односа, посебно у домену који се односи на потребне процедуре које је потребно задовољити да би се правноваљано изразио пристанак стране на обавезивање међународним уговором.⁹¹¹

Основни значаја међународних уговора у међународном праву јесте да се њиме стварају норме међународног права. У том погледу, међународне организације могу играти значајну улогу. Када је у питању стварање међународног права путем закључивања међународних уговора, међународне организације делују двојако. У првом смислу, међународне организације служе као форуми за преговарање између држава чланица које закључују међународне уговоре и појављују се као њихове стране уговорнице. У том случају међународна организација остаје изван уговорног односа. Институције међународне организације служе као форум за постизање договора између делегација држава чланица, а истовремено је могуће да стручне службе организације пружају потребне правне савете, стручну и техничку помоћ и административну подршку целокупног процеса.⁹¹² Други облик учешћа међународних организација у стварању међународног права јесте путем њихове директне укључености у међународне уговорне односе у својству страна уговорница. Кроз овај вид ангажовања међународне организације испољавају свој посебан субјективитет у међународном праву и остварују своју уговорну способност. О овом облику деловања међународних организација, са посебним освртом на праксу Европске уније, биће речи у наредним редовима овог рада.

Међународно уговорно право представља релативно систематизован систем правних норми. Што се тиче уговорних односа између држава, они су на јасан начин кодификовани Бечком конвенцијом о међународном уговорном праву из 1969. године. У погледу уговорне способности међународних организација, у

⁹¹¹ Види шире: Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, pp. 132-133; Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, *Op. cit.*, стр. 83-84.

⁹¹² Види шире о овом облику учешћа међународних организација у стварању међународних уговора: Catherine Brölman, *The Institutional Veil in Public International Law*, *Op. cit.*, pp. 101-111.

оквиру УН је усвојена Бечка конвенција о праву међународних уговора између држава и међународних организација или између међународних организација из 1986. године која такође представља кодификацију правила о међународног уговорног права које се односи на међународне уговоре чије су стране уговорнице међународне организације. Међутим, за разлику од прве конвенције, ова друга још није ступила на снагу. Међутим, она има одређени значај у међународној теорији и пракси. Иако ова конвенција није ступила на снагу, значајна је јер представља кодификацију досадашње међународне праксе и, на неки начин, важећих правила међународног обичајног права, у погледу уговорног права које се односи на међународне организације.⁹¹³ Даљи теоретски и практични значај ове конвенције, или боље речено процеса њене израде, показује опредељење Уједињених нација и њихове Комисије за међународно право да се оствари кодификација целокупног међународног уговорног права укључујући и оно које се односи на међународне организације као субјекте међународног јавног права. Надаље, сам процес израде конвенције омогућио је систематски теоретски приступ најважнијим правним питањима положаја међународних организација у међународном праву и њиховог афирмисања као субјеката међународног права. У том смислу, и решења која су утврђена у конвенцији су изразила општу тенденција што је могуће већег степена изједначавања међународних организација са државама у смислу њиховог статуса уговорница у међународном уговорном праву.⁹¹⁴ На тај начин је индиректно и афирмисан правни положај међународних организација у међународној правној сфери уопште и афирмисан њихов међународноправни субјективитет као њихово генерално обележје, а посебно њихова способност да закључују међународне уговоре.

Са становишта међународног јавног права, а посебно међународног уговорног права, норме које се примењују на међународне уговоре које закључују међународне организације у одређеној мери су идентичне са нормама које се примењују на искључиво међудржавне међународне уговоре. Наиме, овде се ради о јединственом скупу правила који се односе на основна обележја међународног

⁹¹³ О статусу конвенције види:

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-3&chapter=23&lang=en, 01.08.2012.

⁹¹⁴ Catherine Brölman, *The Institutional Veil in Public International Law*, *Op. cit.*, pp. 197-198.

уговора као акта, у погледу његове форме, назива, правних дејстава, обавезности и услова ступања на снагу. Разлике које постоје између држава и међународних организација у смислу њиховог својства уговорних страна, нису засноване на нормама општег међународног права, већ су утемељене на специфичностима унутрашњег права међународних организација, односно њиховом ограниченошћу, у домену међународноправног субјективитета, додељеним функцијама.⁹¹⁵ Ово је видљиво и из процеса кодификације међународног уговорног права у форми Бечке конвенције из 1969. и Бечке конвенције из 1986. године. Наиме, актери кодификационог процеса су се определили да се постигне што је могуће већа идентичност двеју конвенција како у погледу форме, тако и у погледу суштине. На тај начин, приређивачи Бечке конвенције из 1986. су исту обликовали по узору на Конвенцију из 1969. године, настојали су да ова друга која се тиче уговорних односа између држава и међународних организација или између међународних организација представља наставак јединственог корпуса правила међународног уговорног права. Поређењем појединих одредаба обеју конвенција ова тенденција се може једноставно уочити.⁹¹⁶

У овом смислу бисмо могли закључити да опште међународно право не разликује државе и међународне организације у оном сегменту када их посматра као стране уговорнице неког међународног уговора. Наравно, обим њихових конкретних овлашћења за ступање у уговорне односе у складу са међународним правом различит је у погледу држава, као ентитета са општом надлежношћу, и међународних организација, као ентитета који делују у складу са принципом додељених надлежности. Разлози ове врсте су изричито и наведени у извештајима Комисије за међународно право из 1982. године, а поводом припреме нацрта Бечке конвенције из 1986. године:

„Међународни уговори су у суштини засновани на једнакости страна уговорница, и ова претпоставка по природи ствари води до изједначавања, где год је то могуће, положаја међународних организација у погледу међународних уговора са положајем држава. Комисија је у великој мери следила овај принцип приликом одлучивања да уопште следи, у мери у којој је то могуће, одредбе Бечке конвенције која се односи на међународне уговоре између држава у случају Бечке конвенције која се односи на

⁹¹⁵ Ibid., p. 131.

⁹¹⁶ Види шире: Catherine Brölman, *The Institutional Veil in Public International Law*, Op. cit., pp. 182-183; Robert Jennings, Arthur Watts, Op. cit., p. 1220.

међународне уговоре између држава и међународних организација или између међународних организација.⁹¹⁷

Brölman указује да је у погледу назива напуштен старији приступ доктрине да међународне уговоре закључене између држава називају *treaty*, а оне који су закључени између међународних организација означавају као *agreement*. Дакле, савремена теорија и пракса је превазишла и ту формалну разлику. У суштини, овакав теоретски приступ је консеквенца схватања да међународно јавно право представља јединствен правни систем те да се на све његове субјекте примењује јединствен скуп правила без обзира на њихову природу. У складу са овим, владајуће је начело једнакости уговорних страна међународног уговора без обзира да ли је реч о државама или међународним организацијама. Дакле, између међународних уговора – међудржавног карактера или оних који су закључени између међународних организација, губе се формалне разлике у смислу норми међународног уговорног права.⁹¹⁸ Овај аутор закључује да: „*на општем плану – обичајно или конвенционално – право уговора нуди оруђа да се утврди да ли неки споразум представља међународни уговор, али након тога оно нема средства за даљње разликовање.*“⁹¹⁹

Значај способности закључивања међународних уговора се не ограничава једино на стварање одређених правних ситуација стицањем и преносом права и обавеза. Ова способност у међународном праву достиже посебне димензије које се огледају у правностварајућој природи ове способности јер међународни уговор, узимајући у обзир све карактеристике међународног права, може бити и извор нових норми у међународном праву и имати легислативни карактер. Закључивање међународног уговора веома често води до прогресивног развоја међународног правног поретка.⁹²⁰ Већина међународних организација поседује уговорну способност и склапају међународне уговоре са различитим међународним правним субјектима. Тако се као уговорнице у односу са неком међународном организацијом могу јавити државе чланице организације, затим треће државе и друге међународне организације зависно од овлашћења организације у питање и

⁹¹⁷ *Yearbook of the International Law Commission*, 1982, Vol. II (Part Two), para. 40, <http://untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/1982.htm>, 01.08.2012.

⁹¹⁸ Catherine Brölman, *The Institutional Veil in Public International Law*, *Op. cit.*, pp. 133-134.

⁹¹⁹ *Ibid.*, p. 202.

⁹²⁰ Teija Tilikainen, *Op. cit.*, p. 227.

материје која је регулисана међународним уговором.⁹²¹ Форма и називи међународних уговора које зајкључују међународне организације су различити. Њихова уговорна пракса је релативно богата и, мање или више, следи модалитете закључивања уговора између држава. Тако се уговори чије су уговорнице међународне организације јављају у форми јединственог акта, као и у форми размене писама. Такође, у случају неких међународних организација, забележени су случајеви закључивања уговора усвајањем паралелних резолуција у надлежним институцијама ових организација.⁹²² Међународни уговори, као такви, без обзира на њихову садржину и поступак закључивања, требало би да у крајњој линији одражавају одређени интерес страна уговорница, било да су то државе или међународне организације.⁹²³

У оштем контексту разматрања уговорне способности, треба истаћи да квалитет субјекта међународног права имплицира и правностварајућа овлашћења. Због уске повезаности закључивања међународних уговора са стварањем права, а с обзиром да међународноправне норме настају и путем обичаја, шири појам, чији употребу сугеришу поједини аутори, а који би обухватао и стварање обичаја и закључивање међународних уговора, био би термин *ius legiferadni*. Закључивање међународних уговора између страна израз је и признања квалитета међународноправног субјекта, а правни ефекти овог признања почивају на општем начелу међународног права *pacta sunt servanda*.⁹²⁴

У разматрању уговорне способности међународне организације, поставља се питање о томе где је потребно пронаћи правни основ за закључивање неког међународног уговора. Члан 6. Бечке конвенција о уговорном праву између држава и међународних организација или међународних организација из 1986. предвиђа да се „способност једне међународне организације да закључује уговоре уређује правилима те организације.“ Под правилима међународне организације се у смислу ове конвенције (члан 2, став 1, тачка j)), а такође и међународног обичајног права и праксе подразумевају: конститутивни акти организације, одлуке и резолуције усвојене на основу тих аката и устаљена пракса организације.

⁹²¹ Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, p. 42.

⁹²² Catherine Brölman, *The Institutional Veil in Public International Law*, *Op. cit.*, p. 128.

⁹²³ Abram Chays, Antonia Handler Chays, 'On Compliance,' in: Beth A. Simmons, Richard H. Steinberg, *International Law and International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p. 69.

⁹²⁴ Giovanni Distefano, *Op. cit.*, p. 119.

Оваква одредба као релевантна за утврђивање постојања уговорне способности користи шири круг норми, а не само оснивачки уговор, као и то да уговорну способност не ограничава искључиво на изричите надлежности, већ оставља простора и за њено заснивање на имплицитним надлежностима. У суштини, овакво одређење уговорне способности међународне организација почива, пре свега, на одредбама унутрашњег права те организација, а на првом месту њеног оснивачког уговора. Дакле, овим приступом је омогућено да воља држава чланица, као уговорница оснивачког уговора дође у први план, што одражава природу међународноправног порекла међународних организација и њихов уговорни капацитет ставља у контекст међународног права. Осим тога, чињеница да се узимају у обзир и правила која усвоје институције организација, али на основу оснивачког уговора, као и њихова пракса, дају довољно простора за испољавање независног правног субјективитета међународних организација.⁹²⁵ На овом месту треба указати да одредба члана 6. Бечке конвенције из 1986. нема претензију да реши доктринарно питање о томе шта је правни основ уговорне способности међународне организације. Наиме, ова норма не представља одређење ни за једну доктрину о овом питању, ни за доктрину општих правила међународног права по којима међународно право, као такво, представља основ уговорне способности, нити пак доктрину да су то норме конститутивног акта. Одредба у питању има за циљ да у примену међународног уговорног права које се односи на међународне организације укаже на правне акте који могу да буду основ за утврђивање конкретне уговорне способности међународне организације.⁹²⁶ Према томе, питање постојања овлашћења међународне

⁹²⁵ Catherine Brölman, *The Institutional Veil in Public International Law*, *Op. cit.*, p. 205.

⁹²⁶ Malcolm N. Shaw, *Op. cit.*, p. 1197; Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, p. 43. Без обзира на разноликост и немогућност утврђивања јасне и децидиране типологије међународних уговора које склапају међународне организације, могуће је начелно извршити њихово разврставање у две групе. Прву групу чине тзв. уговори о седишту међународне организације који су неопходни да би се обезбедило несметано обављање њених функција и склапају се са државом домаћином. Овим уговором се решавају основна статусна питања међународне организације и обим права и овлашћења која ова ужива на територији домаћина, укључујући питање привилегија и имунитета организације и њених функционера и службеника. Практично свака међународна организација закључује овакве уговоре и ови уговори уређују мање-више идентичну материју без обзира на то која је међународна организација у питању. Другу групу међународних уговора које закључује једна међународна организације чине сви остали међународни уговори. Њихова природа, обим чланства уговора и материја коју уређују зависи од организације до организације и директно је израза њених надлежности у међународноправној сфери утврђених правилима организације у питању. Види шире: Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, pp. 42-43.

организације да ступи у међународни уговорни однос са неком другом страном, када је реч о билатералном уговору, или другим странама, када је реч о мултилатералним уговорима, треба испитати у сваком датом случају. Цитирана одредба, за коју сматрамо да одражава стање међународног обичајног права, оставља значајн простор за утврђивање евентуалне надлежности.

Након што смо представили појам уговорне способности и међународног уговора у међународном јавном праву уопште и указали на изворе међународног уговорног права који су од значаја за разматрање питања уговорне способности Европске уније, потребно је да се конкретно осврнемо на ово право у контексту надлежности Европске уније.

2.2. Уговорна способност Европске уније

Суд правде је установио да правни субјективитет који је додељен некадашњој Европској заједници, што би данас значило Европској унији чланом 47. УЕУ, значи да ова има уговорну способност да закључује међународне уговоре са трећим државама и међународним организацијама.⁹²⁷ Будући да, међународни уговори, пошто смо показали да се ради о уговорима закљученим између субјеката међународног права, имају за циљ да успоставе права и обавезе засноване на међународном јавном праву између страна уговорница, Суд правде је заузео становиште да суштинске карактеристике неког акта опредељују његову природу, а не формални назив. Да би се нешто сматрало међународним уговором, у смислу оснивачких уговора, потребно је да има обавезујуће дејство за стране – субјекте међународног права.⁹²⁸

⁹²⁷ Case C-327/91, *France v. Commission (Agreement between the Commission and the United States regarding the application of their competition laws)* [1994] ECR I-3641, para. 24: „једино је Заједница сама, пошто поседује међународноправни субјективитет на основу члана 210. Уговора, та која има способност да се обавезује закључивањем споразума са државом нечланицом или међународном организацијом.“

⁹²⁸ Предност која се даје садржини, а не форми, у смислу одређења појма међународног уговора, видљива је у следећем ставу Суда правде: „Формални назив споразум који је предвиђен у складу са међународним правом није одлучујућег значаја у вези са прихватљивошћу захтева. Односећи се на 'споразум' други подстав члана 288(1) Уговора користи израз у општем смислу да укаже на било какав договор између ентитета на које се односи међународно право, а који има обавезујућу снагу, без обзира на формални назив.“ (подвукао аутор) Наведено према: *Opinion 1/75 Opinion given pursuant to Article 228 (1) of the EEC Treaty* [1975] ECR 1355, pp. 1359-1360. Увођењем јединственог правног субјективитета, Европска унија је као сукцесор Европске заједнице, постала страна уговорница свих међународних уговора које је ова закључила. У пракси, то би само

Надлежности за закључивање међународних уговора Европске уније је подређено принципу додељених надлежности. Закључивање међународних уговора од стране међународних организација се одвија у оквирима њима поверених функција, што се у нормативном смислу огледа у надлежностима које међународне организације имају на основу оснивачког уговора и осталих својих правила. На овај начин је операционализована теорија имплицитних овлашћења као једна од теорија које су развијене о међународноправном субјективитету међународних организација. Због тога уговорна пракса међународних организација не повређује међународноправни субјективитет држава чланица, премда га у појединим ситуацијама може редуковати, јер се остварује унутар додељених овлашћења једне међународне организације. Другим речима, закључивање неког међународног уговора је правно ваљано, са становишта институционалног права те организације, уколико се реализује у оквиру надлежности које су додељене тој међународној организацији. Сходно томе, када је реч о међународним организацијама које су потпуно организоване у складу са принципом међувладине сарадње, међународноправни субјективитет држава чланица и њихова уговорна способност нису значајније редуковани. С друге стране, ако је у питању међународна организација која има наднационални карактер, тј. на коју су државе чланице пренеле неке своје функције, у оном подручју у којем постоји уговорна способност међународне организације у питању, али увек у оквирима њених надлежности, консеквентно долази до редуковања уговорне способности држава чланица.⁹²⁹ Ове државе чланице су ограничиле свој међународноправни субјективитет закључивањем оснивачког уговора којим се успоставља међународна организација која има наднационална овлашћења јер су на њене институције пренели овлашћења за закључивање међународних уговора у одређеном броју подручја.

У овом контексту треба указати на разлику између категорије уговорне способности Европске уније и надлежности да се закључују међународни уговори. У великом броју правних система под способношћу се подразумева правно стање које додељује правни систем и на основу којег субјекат права може

значило да ће се десети промена назива стране уговорнице о чему ће друге стране уговорнице бити обавештене дипломатским путем. Види шире: Dominic McGoldrick, *Op. cit.*, p. 210.

⁹²⁹ Catherine Brölman, *The Institutional Veil in Public International Law*, *Op. cit.*, p. 131.

предузимати одређене правне радње, у конкретном случају може закључивати међународне уговоре. С друге стране, надлежност је овлашћење које је додељено неком ентитету да се обављају правни акти са одређеном сврхом. Способност је у суштини општег карактера, а за разлику од тога, надлежност је специфичније одређена јер у оквиру опште уговорне способности надлежност даје одговор на питање коју врсту међународних уговора организација може да закључује.⁹³⁰ Другим речима, надлежност *ratione materiae* дефинише уговорну способност неке међународне организације.

У ранијем периоду развоја европског интеграционог процеса, било је доминантно схватање да тадашње Европске заједнице не поседују генералну уговорну способност, већ је њихова уговорна способност била ограничена на неколико изричито датих овлашћења за закључивање међународних уговора са трећим државама и међународним организацијама у малом броју области деловања. Међутим, каснији развој интеграционог процеса и потреба афирмисања међународноправног субјективитета Европских заједница и њиховог позиционирања у међународноправној сфери као учесника све већег броја међународних уговора, довео је до прихватања концепције о паралелизму унутрашњих и спољашњих надлежности. Ово је резултовало тиме да је Европској заједници признато постојање уговорне способности и имплицитног карактера у практично свим областима у којима је имала надлежност за усвајање својих унутрашњих аката.⁹³¹ Овај процес и релевантну јуриспруденцију смо обрадили у поглављу овог рада које се односи на надлежности Европске уније.

Дакле, уговорна способност Европске уније се, у складу са функционалним карактером њеног међународноправног субјективитета проводи у оквирима дефинисаним њеним експлицитним и имплицитним надлежностима, што чини материјални аспект ове способности. Такође, уговорна способност се реализује на начин и у поступку предвиђеним институционалним правом Европске уније, што чини њен процедурални аспект. У наредним редовима ћемо размотрити оба аспекта уговорне способности Европске уније. Затим ћемо указати на могућност судске контроле у поступку закључивања међународних уговора, појаснићемо и специфичности институционалних односа у остваривању уговорне способности,

⁹³⁰ *Ibid.*, pp. 90 - 92.

⁹³¹ Robert Schütze, *Op. cit.*, pp. 67-68.

указаћемо на врсте међународних уговора које закључује Европска унија, а посебно ћемо анализирати мешовите уговоре. На крају ћемо извести закључке о значају уговорне способности за међународноправни субјективитет Европске уније, као и питање утицаја права Европске уније да закључује међународне уговоре на међународноправни субјективитет Европске уније.

2.3.1. Материјални аспекти уговорне способности Европске уније

Опште овлашћење Европске уније за закључивање међународних уговора утврђено је у члану 216, став 1. УФЕУ на следећи начин:

„Унија може закључити споразум са једном или више трећих држава или међународних организација ако то предвиђају уговори или ако је закључивање споразума потребно ради постизања којег од циљева уговора, у оквиру политика Уније, или ако је то предвиђено којим правнообавезујућим актом Уније или би могло утицати на заједничка правила или променити њихово подручје примене.“

Из ове одредбе се види, да правни основ није само одређен у конститутивним уговорима, већ може бити утврђен и у другим правилима Европске уније што и одражава опште правило међународног јавног права о обиму уговорне способности међународних организација. Ова одредба, дакле, афирмише становиште да се уговорна способност ЕУ не ограничава једино на експлицитна овлашћења.⁹³²

⁹³² Када је реч о Европској заједници за атомску енергију, њен оснивачки уговор у члану 101. предвиђа да Заједница у оквиру своје надлежности може да закључи споразум или конвенцију са трећом државом, међународном организацијом или држављанином треће државе. Комисија је овлашћена да у складу са смерницама Савета преговара о овим уговорима и да их закључи уз пристанак Савета који одлучује квалификованом већином. Осим ове категорије уговора, у погледу уговора за чије је провођење довољан утврђени буџет, Комисија их преговора и закључује о чему само информисе Савет. Види: *Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique*, 25.03.1957, <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11957K/tif/11957K.html> . 1.3.2010. Ова одредба је обим уговорне способности ЕУРАТОМ-а одредила у оквирима његових надлежности што значи потпуну и изричиту афирмацију принципа паралелизма унутрашњих и спољних надлежности ове Заједнице. У погледу бивше Европске заједнице, паралелизам није уговорно био предвиђен, већ је тек успостављен у пракси Суда правде. На овом месту ваља указати и на члан 6. Уговора о оснивању Европске заједнице угља и челика (*Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier* (8.04.1951), http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11951K/tif/TRAITES_1951_CECA_1_FR_0001.pdf , 1.3.2010.) који предвиђа да Заједница у међународним односима поседује потребан правни субјективитет за обављање својих функција и остваривање својих циљева. Ову одредбу бисмо могли протумачити у смислу да Заједница даје и дољовно широку уговорну способност која је одређена додељеним функцијама и постављеним циљевима у оснивачком уговору. То значи да је и признат паралелизам између унутрашњих и спољних надлежности Заједнице. Међутим, ипак, имајући у виду релативно ограничене могућности и конкретна овлашћења заједнице да она наступа на међународном плану, могло би се рећи да широко одређен *ius tractationis* у оснивачком уговору

У погледу субјеката са којима ЕУ може да закључи међународне уговоре, одредба предвиђа да су то треће државе (оне државе које нису чланице ЕУ) и међународне организације. Дакле, јасно је да су творци ове одредбе имали на уму преовладавајуће схватање да су субјекти међународног јавног права државе, као суверени и независни ентитети, и међународне јавне организације. Стога бисмо могли рећи да се у смислу УФЕУ не може сматрати међународним уговором онај уговор који би ЕУ закључила са неким ентитетом који не би спадао у категорију међународних организација или држава. На овај начин, рефлектује се становиште које је заступљено и у обема Бечким конвенцијама о међународном уговорном праву.

Што се тиче правног основа за закључивање међународног уговора, одредба члана 216, став 1. УФЕУ предвиђа неколико могућности. Прво, Унија може закључити међународни споразум када то предвиђају оснивачки уговори. Овде је реч о изричито предвиђеним основима за закључивање међународног уговора у одговарајућим одредбама оснивачких уговора ЕУ. Такве одредбе јасно одређују карактеристике међународних споразума *ratione materiae*, а на основу њих се може јасно утврдити поступак и начин њиховог закључивања. Пример таквог правног основа за закључивање међународног уговора је члан 207. УФЕУ.

Друго, Унија може закључити међународни уговор ако је то потребно ради постизања којег од циљева оснивачких уговора, у оквиру политика Уније. Из овога се види да се ради о оним овлашћењима која нису изричиту дефинисана као у претходном примеру. Реч је о имплицитним надлежностима ЕУ која се заснивају на утврђеним циљевима оснивачких уговора, али у оквирима политика ЕУ. Оправдање за закључивање међународног уговора лежи у томе да се овим закључивањем омогућује постизање неког посебног циља предвиђеног у оквиру једне од политика дефинисаних у оснивачким уговорима. Тумачења ове одредбе која се могу сусрести у литератури су на становишту да је на овај начин подручје имплицитних овлашћења уведено у текст оснивачког уговора чиме је омогућена њихова несметана примена. У погледу основа и оправдања његове примене, одређење потребе за остваривање неког од циљева у оквирима политике Уније,

није био претерано експлоатисан у пракси. У литератури се помиње свега неколико међународних уговора које је Заједница угља и челика закључила. Шире види: Guy Isaac, Marc Blanquet, *Op. cit.*, pp. 174-175.

даје знатно ширу базу за утемељење неког конкретног имплицитног овлашћења за закључивање међународног уговора. Наиме, није потребно да о датом питању постоји унутрашње експлицитно овлашћење. Да би се задовољио услов предвиђен цитираном одредбом довољно је да конкретни циљ буде наведен у оснивачким уговорима и да се конкретно деловање проводи унутар неке од политика.⁹³³

Треће, Унија може закључити међународни споразум ако је то предвиђено неким правнообавезујућим актом Уније. Из овога је јасно да мора бити реч о правном акту који усвајају институције Уније на основу овлашћења предвиђених оснивачким уговорима, тј. у питању су секундарни извори права ЕУ. Акт Уније који би био политичке природе не би представљао валидан правни основ за закључивање међународног уговора, иако би тај политички акт предвиђао да је потребно закључити међународни уговор. Одређивање правног акта ЕУ као основа за закључивање међународног уговора је на трагу сталне праксе Суда правде ЕУ. Ипак, у литератури се правилно опажа да ова одредба не поставља јасне границе у погледу тога који правни акт може да послужи као правни основ за закључивање међународног уговора. Чини се правилним схватање да ова одредба не даје овлашћење доносиоцу секундарних аката ЕУ да самостално и без икаквих ограничења у форми секундарног акта установљава овлашћења Уније и проширује њену уговорну способност. Наиме, полазећи од принципа додељених надлежности, закључивање међународног уговора би било оправдано једино онда када међународни уговор олакшава постизање неког од циљева Уније и да при томе постоји јасна веза између правног основа за доношење секундарног правног акта који служи као основ за закључивање међународног уговора и подручја примене међународног уговора кој треба да буде закључен. Под овим условом, постојање секундарног аката Уније омогућава успостављање у оснивачком уговору валидног правног основа за закључивање међународног уговора.⁹³⁴

⁹³³ Као пример ових активности може се навести члан 21. УЕУ који поставља циљеве деловања Европске уније на међународном плану. Marise Cremona, 'Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process,' in: Alan Dashwood, Marc Maresecau (eds.), *Law and Practice of EU External Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 56. Као пример ових активности може се навести члан 22. УЕУ који поставља циљеве деловања Европске уније на међународном плану.

⁹³⁴ Marise Cremona, 'Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process,' *Op. cit.*, p. 57.

Четврто, цитирана одредба члана 216, став 1. УФЕУ предвиђа да Унија може закључити међународни споразум ако исти може утицати на заједничка правила или им изменити подручје примене. Овај основ је проистекао директно из судске праксе. Формулација одредбе подсећа на одредбу члана 3, став 2. УФЕУ *in fine* која предвиђа да Унија располаже искључивом надлежношћу за закључивање међународних уговора ако исти може утицати на заједничка правила или им изменити подручје примене. Међутим, члан 216, став 1. не повезује ову формулацију са одредницом искључиве надлежности Уније. По овом питању Кремона опажа да је:

„тешко замислити ситуацију у којој би неки споразум требало да Унија закључи због тога што 'исти може утицати на заједничка правила или им изменити подручје примене', али да с друге стране споразум није 'потребан за постизање једног од циљева из уговора, у оквиру политика Уније'. ... ово уводи забуну између постојања надлежности и искључивости, између обима и природе (искључиве или подељене) надлежности Уније иако је на другом месту у уговорима ова разлика пажљиво назначена.... Према томе, услов утицаја је суштински повезан са искључивошћу – и искључивост, као што сам назив указује, служи за искључивање овлашћења држава чланица да делују у неком подручју. Члан 216, став 1. не може се тумачити као да додељује искључиву надлежност у сваком случају када се примењује.“⁹³⁵

Из цитираног дела, дало би се закључити да је овај задњи случај непотребно укључен у одредбу члана 216, став 1. УФЕУ јер ова одредба утврђује основе према којима ЕУ располаже уговорном способношћу, односно у којим случајевима је ЕУ надлежна да закључује међународне уговоре. При томе, ова одредба нема за намеру да одреди да ли је та надлежност искључива или подељена са државама чланицама. О искључивој природи надлежности за закључивање међународних уговора говори одредба члана 3, став 2. УФЕУ.

Постојање овлашћења ЕУ да закључује неки међународни уговор није битно само због самог чина ступања у уговорни однос уређен међународним правом. Ово питање је још битније у смислу његове касније примене у правном систему ЕУ. Наиме, јасно је да одређени међународни уговор неће производити правно дејство у правном систему ЕУ ако би био закључен у погледу питања за које је Европска унија ненадлежна, затим уколико би био у супротности са неком одредбом оснивачких уговора, као и ако би био противан општим правним

⁹³⁵ Marise Cremona, 'Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process,' *Op. cit.*, p. 58.

принципима. При томе, овакав уговор може бити валидан у смислу међународног јавног права, али би био ускраћен за дејство у оквиру правног система ЕУ.⁹³⁶

Стога је приликом закључивања међународног уговора, неопходно је да се правилно изабере правни основ. Правни основ у овом контексту треба схватити као конкретизацију неке надлежности, односно формални правни израз постојања надлежности у одређеном питању и он представља правни основ на којем се заснива акт којим ЕУ закључује међународни уговор. Избор правног основа служи, поред претходног, да се тачно одреди и поступак који ће се применити приликом закључивања међународног уговора. О појединостима овог поступка биће речи накнадно.⁹³⁷ Суд правде је више пута кроз своју праксу нагласио значај правилног избора правног основа. Правни основ, према Суду правде, има уставни значај и предуслов је важења закљученог уговора.⁹³⁸

Додатно овоме, правилан избор правног основа значи и правилну примену оснивачких уговора.⁹³⁹ Приликом избора правног основа мора се водити рачуна о објективним факторима. Као објективни фактор у овом контексту посматрају се циљ и садржина правног акта. Када је реч о међународним уговорима, сходно овоме, циљ неког међународног уговора се апстраховао из његове садржине. Међутим, знајући да уговор није по својој природи једностранни акт, његов циљ би представљао, у суштини, циљ страна уговорница, а не само циљ Европске уније. У суштини, за идентификовање правног основа за закључивање неког међународног уговора у обзир треба узети заједничке циљеве страна уговорница. Лисабонски уговор је дефинисао у члану 21. УЕУ јединствене циљеве за све облике спољног деловања Европске уније који се хоризонтално простиру на све политике. Додатно овоме, поједине политике, као што је заједничка трговинска политика (члан 206. УФЕУ) и политика развоја (члан 208, став 1. УФЕУ)

⁹³⁶ Т С Hartley, *Op. cit.*, pp. 198-199.

⁹³⁷ Marise Cremona, 'Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process,' *Op. cit.*, p. 39.

⁹³⁸ Cremona указује на Opinion 2/2000 (*Cartagena Protocol*) [2001] ECR I-9713, para 5: „Избор одговарајућег правног основа има уставно значење. Пошто је Заједница једино има додељене надлежности, она мора повезати протокол са одредбом Уговора који је овлашћује да усвоји такву меру. Поступати по неправичном правном основу због тога повлачи за последицу неваљаност акта о закључивању споразума и тако обезвређује пристанак Заједнице да буде обавезана споразумом који је потписала.“ Види шире: Marise Cremona, 'Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process,' *Op. cit.*, p. 39.

⁹³⁹ Opinion 2/94, *Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* [1996] ECR I-1759, para. 6.

дефинишу своје посебне циљеве. У том смислу, најновије верзије оснивачких уговора нису много олакшале избор одговарајућег правног основа. Можемо закључити да, без обзира на значај овог питања, избор правног основа и евентуално дефинисање релевантних критерија, остају изван домена оснивачких уговора. Они нису посвећени решавању ових проблема, те то и даље остаје фактичко питање, а свака спорна ситуација биће решавана од стране Суда правде ЕУ.⁹⁴⁰

Након што смо појаснили правни значај правилно утврђене надлежности за закључивање једног међународног уговора, у наредним редовима ћемо размотрити конкретне надлежности унутар којих се остварује уговорна способност Европске уније.

А) Експлицитне надлежности за закључивање међународних уговора

Оснивачки уговори Европској унији у одређеним питањима дају експлицитне надлежности за закључивање међународних уговора. Ове надлежности конкретизују надлежности ЕУ које су утврђене у члановима 3. до 6. УФЕУ, а у смислу члана 5. УЕУ. У експлицитна овлашћења за склапање међународних уговора улазе следеће области.

Прво, на основу члана 8, став 2. УЕУ Унија може да закључи посебне уговоре са суседним државама којима успоставља привилеговане односе у склопу своје политике односа са суседним државама. Овим уговорима се уређују реципрочна права и обавезе, као и конкретно заједничко деловање којим се остварује сарадња. Овакви уговори се кроз примену могу периодично прилагођавати.

Друго, у области заједничке спољне и безбедности политике, Унија може, на основу члана 37. УЕУ да закључи уговоре са једном или више држава или међународних организација.

Треће, Европска унија може у домену политике миграције закључити са трећим државама уговоре о реадмисији држављана трећих држава на основу

⁹⁴⁰ Marise Cremona, 'Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process,' *Op. cit.*, pp. 41-42.

члана 79, став 3. УФЕУ. Овом одредбом је изричито уређено дотад коришћено имплицитно овлашћење.⁹⁴¹

Четврто, у области заједничке трговинске политике (која је у смислу члана 3, став 1, тачка е) УФЕУ у искључивој надлежности ЕУ), Европска унија на основу члана 207. УФЕУ закључује међународне уговоре. Заједничка трговинска политика, која се води у складу са циљевима и начелима спољног деловања Уније, заснива се на јединственим начелима, посебно у погледу промене царинских стопа, склапања царинских и трговинских споразума који се односе на трговину робом и услугама и на трговинске аспекте интелектуалне својине, директна страна улагања, остваривање уједначености у вези са мерама либерализације, извозну политику и мере за заштиту трговине (дампинг и субвенције). Закључивање појединих уговора из ове области се води у складу са посебним правилима којима се модификуације процедура из члана 218. УФЕУ. У односу на пређашње уређење уговорне способности Европске заједнице у домену ове политике, Лисабонским уговором уведена су одређена нова решења којима је постигнуто јасније одређења граница и природе надлежности ЕУ у овој области. Наиме, може се констатовати да је проширено подручје надлежности ЕУ тако што су обухваћени и трговински споразуми који се односе на питања пружања услуга, укључујући и аудиовизуелне услуге, образовне услуге, социјалне и здравствене услуге (види члан 207, став 4, алинеја 4. УФЕУ). За разлику од пређашњег решења садржаног у члану 133. Уговора о оснивању Европске заједнице који је предвиђао уговори који би се *ratione materiae* односили на горе поменуте врсте услуга улазе у област подељених надлежности тадашње Европске заједнице и држава чланица, актуелно решење ове уговоре смешта у домен искључиве надлежности. Сходно томе, ЕУ је једина овлашћена да преговара и закључује такве уговоре, а државе чланице су изгубиле могућност да учествују у тим радњама. На тај начин, у овом домену, дошло је до редуковања њиховог међународноправног субјективитета. Ипак, када је реч о доношењу одлука у Савету ЕУ у вези са међународним уговорима који третирају ову материју, уведено је правило да Савет одлучује једногласно уколико би ови уговори могли да угрозе културалну и језичку разноликост, односно да угрозе националну организацију пружања здравствених

⁹⁴¹ Dominic McGoldrick, *Op. cit.*, pp. 210-211.

услуга. Једногласно одлучивање у овој ситуацији није опште правило за ове уговоре већ је условљено специфичном садржином предложених уговора.⁹⁴² Изменама уведеним Лисабонским уговором, споразуми који се односе на трговину услугама, на трговинске аспекте интелектуалне својине и директна страна улагања су прешли у искључиву надлежност ЕУ. Консеквентно, државе чланице су изгубиле уговорни капацитет у тим областима.⁹⁴³ Ова врста споразума *ratione materiae* обухвата све оне споразуме који се закључују са циљем да се утиче на трговински промет и његов обим у привредним односима са трећим државама. Дакле, ови споразуми су најчешће различити царински споразуми, трговински споразуми и споразуми о либерализацији трговине. Споразуми о царинској сарадњи спадају под ову одредбу уколико се тичу заштите интелектуалне својине, али само у контексту трговине робама. Дакле, према устаљеној пракси Суда правде ЕУ споразуми закључени у оквиру заједничке трговинске политике су они који регулишу целокупну трговину робама укључујући овде и трговину пољопривредним производима (иако унутрашње тржиште пољопривредних производа има посебна правила развија под окриљем заједничке аграрне политике). Поред ових чисто трговинских споразума, ова одредба може послужити као правни основ за закључивање и споразума који се односе на међународна плаћања, кредитне и финансијске аранжмане, али и оне споразуме који се тичу пружања услуга по условом да пружање прекограничних услуга не захтева прелазак границе пружаоца и примаоца услуге. У противном, уколико би пружање услуге захтевало прелазак границе једног од ових лица онда би се радило о другом институту права ЕУ – кретању лица што би га изузело из примене одредбе члана 207. УФЕУ.⁹⁴⁴

Пета област у погледу које је утврђено експлицитно овлашћење Уније јесте закључивање споразума о придруживању (асоцијацијских споразума) из члана 217. УФЕУ. На основу ове одредбе, Унија са једном или више трећих држава или међународних организација закључује споразуме и на тај начин ствара неку врсту придруживања којим се успостављају узајамна права и обвезе, заједничко деловање и посебни поступци. Споразуми о придруживању, по правилу, улазе у

⁹⁴² Jean-Luc Sauron, *Op. cit.*, pp. 111-112.

⁹⁴³ *Ibid.*, p. 113.

⁹⁴⁴ Vladimir Medović, *Op. cit.*, pp. 42-43.

категорију мешовитих уговора. Овај тип међународних уговора који су Европске заједнице закључивале од самог почетка интеграционог процеса, представља један од најзначајнијих међународноправних инструмената за успостављање ближе сарадње са трећим државама у великом броју подручја. Та сарадња чини да треће државе стекну својеврсно привилегован положај у односима са ЕУ, као и да са Унијом успостави неколико заједничких тела за провођење самог споразума о придруживању.⁹⁴⁵ На основу ове одредбе, некадашња Европска заједница је закључила велики број различитих уговорних односа, начешће у форми мешовитих уговора. Питања регулисана асоцијацијским уговорима или, другим речима исказано, уговорима о придруживању превазилазе сарадњу у домену трговинских односа и обухватају најразличитије облике повезивања трећих држава или група трећих држава са Европском унијом и њеним државама чланицама. Тако се као облик сарадње поред унапређења економских односа, по правилу јављају успостављање политичког дијалога и обавеза друге стране да постепено преузима одговарајуће делове *acquis*-а Европске уније. У оквиру политичке сарадње захтева се да друга страна пружа заштиту одређеним од вредности или целини вредности на којима се базира европски интеграциони процес. У том смислу, јасно је да се уговоро о придруживању могу корсити и за промовисање специфичних спољнополтичких интереса Европске уније и њених држава чланица. У институционалном погледу, значај ових уговора је потврђена и захетвом једногласног одлучивања у Савету ЕУ и потребом прибављања претходног пристанка Европског парламента што показује потребу значајног нивоа сагласности релевантних политичких фактора у Унији да би се овакви уговори могли закључити. Иако би ово била основна обележја категорије уговора о придруживању, мора се истаћи да се у тој форми, у садржинском смислу, закључио велики број уговора који су основ за успостављање различитог вида партнерских односа са Европском унијом, при чему њихова конкретна садржина варира од случаја до случаја. У суштини, грубо се могу издиференцирати две групе уговора о придруживању. У једну групу улазе они уговори о придруживању који треба да буду уговорни основ за успостављање продубљене сарадње треће државе са Европском унијом, а чији је коначни циљ интегрисање треће државе у

⁹⁴⁵ Vladimir Medović, *Op. cit.*, p. 43; Dominic McGoldrick, *Op. cit.*, p. 212.

Унију и њено приступање. Најбољи репрезентни ове групе су Европски споразуми који су закључени са државама које су постале чланице Европске уније 2004., односно 2007. године, и Споразуми о стабилизацији и придруживању који су закључени са државама Западног Балкана. Другу групу споразума о придруживању чине они који немају за циљ да омогуће придруживање Европској унији, већ да послуже било као алтернатива за чланство у Унији, или да једноставно пруже међународноправни оквир за најшири вид повезивања треће државе или групе држава са Европском унијом. Као примери ове групе наводе се Споразум о успостављању Европског економског простора, затим Споразум из Котонуа, Евро-медитерански споразуми, Споразуми о партнерству итд.⁹⁴⁶

Шесто, члан 214, став 4. УФЕУ предвиђа овлашћење Уније да са трећим државама и међународним организацијама може закључити све потребне уговоре за остваривање циљева ЗСБП-а и у контексту пружања хуманитарне помоћи при чему закључивање оваквих уговора не нарушава надлежност држава чланица да самостално такође закључују уговоре о хуманитарној помоћи. Дакле, у овом питању постоји паралелизам надлежности Уније и њених држава чланица.

Седмо, члан 186. УФЕУ, као и члан 191, став 4. УФЕИ предвиђају да Унија може закључивати споразуме о сарадњи са трећим државама и међународним организацијама о питањима истраживања, технолошког развоја, односно у погледу политике заштите животне средине.

И осмо, према члану 6, став 2. УЕУ, Унија је добила надлежност за приступање Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода. На овај начин, експлицитним дефинисањем посебне надлежности Уније, отклоњена је материјална препрека приступања ЕУ овој Конвенцији која је утврђена у мишљењу 2/94 Суда правде. Унија ће приступање реализовати закључивањем споразума са осталим странама уговорницама, а са стране ЕУ, државе чланице треба да у складу са својим уставом утврђеним поступцима дају сагласност на овај споразум. О споразуму, у смислу члана 218, став 8. УФЕУ, Савет ЕУ одлучује једногласно. Овакво приступање неће утицати на надлежности ЕУ утврђене оснивачким уговорима.⁹⁴⁷ Међутим, треба нагласити да начин на

⁹⁴⁶ Panos Koutrakos, *EU International Relations Law*, *Op. cit.*, pp. 360-362.

⁹⁴⁷ Marise Cremona, 'Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process', *Op. cit.*, p. 47.

који је формуласана ова одредба *Унија ће приступити* указује да се ради не само о утврђивању овлашћења Уније да приступи овој конвенцији, већ је истовремено реч и о њеној експлицитној обавези. Измена оснивачког уговора којом је омогућено приступање ЕУ Конвенцији представља на одређени начин задовољавање потребе да Унија поштује стандарде заштите људских права и основних слобода на нивоу који гарантују државе чланице. Ова потреба заштите људских права је индиректно покренута од стране њемачког уставног суда у предмету *Solange* из 1974. године. Од тог момента Европска комисија настоји да обезбеди адекватан начин са правног и политичког аспекта да се ово питање разреши.⁹⁴⁸ Са своје стране, Савет Европе је омогућио приступање Уније Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода изменом извршеном Протоколом број 14. уз Конвенцију од 13.05.2004. године. Тако члан 59, став 2. Конвенције предвиђа да ће Европска унија приступити Конвенцији.⁹⁴⁹

Правне последице приступања Уније Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода ће на занимљив начин утицати на положај правног система Уније. Наиме, институције Уније ће и даље моћи да гарантују систем заштите људских права који би био изнад нивоа предвиђеног Европском конвенцијом, али ће систем заштите људских права Уније постати подређен систему насталом унутар Савета Европе. Та подређеност ће се манифестовати на плану тумачења појединих људских права и слобода које су предмет заштите од стране Европског суда за људска права и Унија ће изгубити самосталност њиховог тумачења и примене у мери у којој су ова људска права и слободе предмет уређивања од стране Европске конвенције. Практично, систем ЕУ постаје зависан од и предметом утицаја једног другог система насталог на

⁹⁴⁸ Jean-Claude Piris, *Op. cit.*, p. 143. Поред јуриспруденције националних уставних судова, значајно је навести и политичке акте институција уније којима се испитује потреба приступања и евентуални модалитети приступања Европској конвенцији. Највреднији помена су Меморандум Европске комисије из 1979. године и радни документ ове институције из 1994. године, као и то да је Европски парламент у неколико наврата разматрао ово питање и подстицао Савет ЕУ и Европску комисију да предузму потребне припреме радње за приступање Конвенцији. Унапређење сарадње између Савета Европе и некадашњих Европских заједница је омогућено разменом нога између генералног секретара Савета Европе и председника Европске комисије из 1987. године који је, *inter alia*, третирао и питање увођења Европских заједница у систем заштите људских права дефинисан Европском конвенцијом. Водо шире: Aurora Ciucă, 'On the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the EU accession to the European Convention on Human Rights,' in: *Eastern Journal of European Studies*, Vol. 2, Issue 1, June 2011, pp. 60-61.

⁹⁴⁹ European Convention on Human Rights as amended by Protocols nos. 11. & 14, Council of Europe Treaty Series, No. 5.

европском континентну. Европска унија и њен Суд оправде ће на овај начин постати предмет екстерне судске контроле од стране Европског суда за људска права из Стразбура, што је посебно занимљиво будући да је Суд из Луксембурга досад одбијао било какав вид спољне контроле и надзора над његовим радом и давања ауторитета некој јурисдикцији изван система ЕУ да дефинише обим примене и значење права ЕУ.⁹⁵⁰ Иако се као циљ приступања Уније Европској конвенцији одређује потреба гарантовања конзистентног система заштите људских права и основних слобода, ипак се може уочити неколико правних питања која треба да буду разрешена актом о приступању. Ризици које може изазвати приступање Уније Конвенцији се тичу не само напред наведене опције да се угрози јурисдикцијска аутономија Суда правде ЕУ, већ се тиче и чињенице да ће се створити теоретска могућност да одређена питања која су у домену права ЕУ изузета из јурисдикције Суда правде ЕУ, у првом реду се ради о ЗСБП, сада могу бити предмет контроле од стране Европског суда за људска права. Осим тога, питање је какав ће положај у смислу хијерархије правних извора у праву ЕУ имати Европска конвенција и да ли то може утицати на редефинисање неких од основних поступалата права Уније. Додатно овим суштинским питањима, треба додати да се на овај начин врши одређено приближавање Европске уније Савету Европе као другој европској организацији. Ипак, циљеви, структура, чланство и надлежности ових двеју организација се битно разликују па је питање како ће се ово одразити на свеукупну европску регионалну структуру односа.⁹⁵¹

Након ступања на снагу Лисабонског уговора, ЕУ је добила овлашћење да са државом чланицом закључи уговор о иступању из чланства у Европској унији у складу са чланом 50. УЕУ. На овај начин је у систем оснивачких уговора уведено правило о иступању из Уније што дотад није био случај. То напротив не значи да и раније није било могуће иступање из Уније, које би се вршило према општим правилима међународног уговорног права. Ноторан пример је иступање Гренланда након што је добио аутономију у оквиру Краљевине Данске. Свака држава чланица може у складу са својим уставом дефинисаним поступком

⁹⁵⁰ Alina Kaczorowska, *Op. cit.*, pp. 48-49; Elizabeth F. Defeis, 'The Treaty of Lisbon and Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights,' in: *ILSA Journal of International & Comparative Law*, Vol. 18, Issue 2, Spring 2012, p. 387.

⁹⁵¹ Aurora Ciucă, *Op. cit.*, pp. 62-63; Elizabeth F. Defeis, *Op. cit.*, pp. 391-394.

одлучити да иступи из Уније. Иступање се уређује посебним уговором између ове државе и Уније који се преговара у складу са поступком из члана 218, став 3. УФЕУ, а према смерницама које утврди Европски савет. Овај уговор у име Уније закључује Савет одлучујући квалификованом већином, након претходне сагласности Европског парламента.⁹⁵² Ступањем на снагу уговора о иступању, престају чланска права и обавезе државе у питању у погледу ЕУ, односно престаје примена оснивачких уговора на ову државу. Уколико се не постигне споразум између Уније и државе која тражи иступање, иступање се примењује две године од нотификације Европског савета, ако се другачије стране не договоре. Приликом одлучивања у Савету министара и Европском савету представник државе чланице која иступа не учествује ни у разматрању одлуке ни у гласању о одлуци.⁹⁵³ Овај правни основ је занимљив јер предвиђа начин престанка дејства оснивачких уговора на неку од држава чланица на основу посебно постигнутог уговора који се овај пут преговара између Уније и државе чланице која иступа и који у односу на конститутивне уговоре ЕУ има дејство као *actus contrarius*. Занимљиво је да за закључивање овог уговора није потребно једногласно одлучивање у Савету министара, што указује да је формално и процедура иступања из члана 50. УЕУ једноставнија од процедуре приступања Унији уређеној у члану 49. УЕУ.

Б) Имплицитне надлежности за закључивање међународних уговора

Уз наведена експлицитне надлежности, ЕУ поседује читав низ имплицитних овлашћења за закључивање међународних уговора. Прихватање ове врсте овлашћења је имало посебну историју у контексту европске изградње и оличава правну борбу за моћ између држава чланица, са једне стране, и некадашње Европске заједнице, са друге стране, што смо појаснили у одговарајућем поглављу овог рада. Суд правде је и у овом правцу углавном деловао тако да је проширио обим надлежности Европске уније.⁹⁵⁴ Међутим, иако се чини да су експлицитне надлежности неспорне, како у пракси тако и у теорији, може се рећи да одређене нејасноће постоје у смислу природе и обима категорије

⁹⁵² Члан 50, став 3. УЕУ.

⁹⁵³ Alina Kaczorowska, *Op. cit.*, p. 47.

⁹⁵⁴ Sara Dillon, *Op. cit.*, p. 326.

имплицитних надлежности.⁹⁵⁵ Стога њихово разликовање и правилно сагледавање једне и друге категорије и данас има значаја у правилном сагледавању уговорне способности ЕУ, а самим тиме и њеног међународноправног субјективитета, што је и главни предмет овог рада.

У теоретском смислу, имплицитне надлежности значе да оснивачки уговор у фазама након ступања на снагу, а кроз своју примену, доживљава одређену еволуцију и корекције које се покажу потребним. Ове корекције могу наступити и на подручју спољних надлежности, те у том смислу могу бити тумачене у ширем и у ужем смислу. У ужем смислу би значиле паралелизам између нутрашњих и спољних надлежности, односно у свим областима у којима међународна организација поседује унутрашњу искључиву надлежност, њој треба признати и надлежност по истим питањима и на међународном (спољњем) плану. Шира концепција се заснива на схватању да имплицитна овлашћења нису заснована само на паралелизму са унутрашњим овлашћењима, већ да проистичу из целокупног система правила међународне организације и да се одређују зависно од циљева и задатака који су постављени пред организацију у питању.⁹⁵⁶

Судски развој ове доктрине и њена постепена институционална рецепција и прихватање као саставног дела *acquis*-а, добија и конвенционалну потврду путем измена оснивачких уговора Уговором из Лисабона. У том смислу, члан 3, став 2. УФЕУ предвиђа да Унија поседује искључиву надлежност за закључивање међународних уговора у случајевима када је то предвиђено у легислативним актима Уније или је потребно за вршење њене унутрашње надлежности или у оној мери у којој би закључивање међународног уговора могло утицати на заједничка правила или изменити њихово подручје примене. Из ове одредбе се види да је Унија искључиво надлежна за закључивање међународних уговора, не само у подручјима у којима је то експлицитно прописано, већ и у наведеним додатним случајевима. Заједничким читањем одредбе члана 3, став 2. и члана 216, став 1. УФЕУ, може се закључити да постоје три додатна подручја уговорне способности Европске уније: у случају када је закључивање уговора потребно да би се постигао неки од циљева ЕУ утврђених у конститутивним уговорима, а у оквиру политика ЕУ, затим, када неки легислативни акт предвиђа закључивање

⁹⁵⁵ Dražen Petrović, *Op. cit.*, p. 105.

⁹⁵⁶ Dražen Petrović, *Op. cit.*, p. 106.

међународног уговора и када би закључени међународни уговор могао да утиче на примену заједничких правила ЕУ или да измени подручје њихове примене. Међутим, не значи да ће ЕУ у свим овим подручјима поседовати искључиву уговорну способност. Њена надлежност је искључива само у смислу одредаба члана 3. УФЕУ које су ужег значења од члана 216, став 1. УФЕУ.⁹⁵⁷ У осталим случајевима радило би се о подељеној надлежности што би довело до закључивања мешовитих уговора.

Тако је Суд правде у мишљењу 2/91 јасно поновио:

„Искључива или неискључива природа надлежности Заједнице не проистиче искључиво из одредаба Уговора него такође може да зависи од обима мера које су усвојиле институције Заједнице ради примене ових одредаба и које су такве да лишавају државе чланице подручја надлежности које су ове могле раније да врше на привременој основи.“⁹⁵⁸

С друге стране, питање имплицитних надлежности и јасно одређење валидног правног основа нису једноставни у примени. Редовно се поставља питање образложења разлога који оправдавају позивање на неки имплицитни правни основ. У случају да се ради о питањима која су уређена актима Уније унутрашње природе, циљеви који се њима постижу могу послужити и као циљеви за образложење правног основа на којем се заснива имплицитна спољна надлежност. На овај начин се, с једне стране, задовољава потребан ниво флексибилности у вршењу спољних надлежности Уније, а са друге стране, поштује се принцип додељених надлежности као основни принцип који уређује питање надлежности сваке међународне организације па и Европске уније.⁹⁵⁹

Коначно, потребно је истаћи да захваљујући транспоновању судске праксе у текст оснивачког уговора, конвенционално је потврђен принцип паралелизма између унутрашњих и спољашњих овлашћења ЕУ. Међутим, принцип паралелизма захтева још појашњења о начину његове примене у ситуацији када овлашћење за усвајање легислативног акта ЕУ није коришћено, а оно постоји као изричито признато овлашћење. Наиме, тада се поставља питање да ли је могуће закључити међународни уговор који би третирао ту област и да ли би тада ЕУ

⁹⁵⁷ T C Hartley, *Op. cit.*, p. 186.

⁹⁵⁸ Opinion 2/91, on *Convention N° 170 of the International Labour Organization concerning safety in the use of chemicals at work* [1993] ECR I-1061, para 9.

⁹⁵⁹ Marise Cremona, 'Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process,' *Op. cit.*, p. 53.

била искључиво надлежна за закључивање међународног уговора или би се радило о питањима која улазе у област подељених надлежности. У погледу првог питања, пракса је на становишту да на постојање овлашћења за закључивање међународног уговора није од значаја чињеница да ли је кориштено унутрашње овлашћење. С друге стране, чињеница да ли је кориштено унутрашње овлашћење одлучујућа је у погледу одређивања степена надлежности ЕУ те, сходно томе, ако не би било кориштено унутрашње овлашћење, онда би и међународна надлежност ЕУ била подељена. Тек употребом унутрашњег овлашћења би настала искључива надлежност ЕУ.⁹⁶⁰

Summa summarum, може се закључити да су надлежности Европске уније, које чине материјални аспект њене уговорне способности, веома екстензивно дефинисана у јонститутивним уговорима, будући да су у њима обједињена овлашћења која је имала Европска заједница, као и она овлашћења која је поседовала Европска унија. Сасвим оправдано се може претпоставити да ће, имајући у виду начине и модалитет којима се Европска унија, посматрано кроз историјску призму, користила својим овлашћењима, и убудуће настојати да у потпуности афирмише своју способност закључивања међународних уговора.⁹⁶¹ У том смислу ће од великог значај бити одредба члана 3, став 2. УФЕУ која је конституционализовала судску доктрину имплицитних надлежности.

2.3.2. Процедурални аспекти уговорне способности Европске уније

Сваки међународни субјект уређује поступак закључивања међународних уговора и деловање сопствене администрације у овом поступку од фазе иницирања поступка за закључивање уговора, преговора, па до коначног изражавања пристанка на обавезивање. У овом поступку је најчешће укључено више различитих институција које су овлашћене за предузимање одређених радњи да би се обезбедило да међународни уговор изрази интерес субјекта који га закључује и да поштује основне принципе унутрашњег правног система државе, односно правила међународне организације. На овај начин је омогућен тзв. *interagency vetting* који треба да представља гаранцију исправности поступка и поштивања унутрашњих правила.⁹⁶² Овај поступак одражава процедурални аспект

⁹⁶⁰ Vladimir Medović, *Op. cit.*, p. 62.

⁹⁶¹ Dominic McGoldrick, *Op. cit.*, p. 207.

⁹⁶² Abram Chays, Antonia Handler Chays, *Op. cit.*, p. 70.

уговорне способности једног конкретног субјекта међународног јавног права. УФЕУ уређује поступак закључивања међународних уговора у име Европске уније. У поступку закључивања учествује више институција са различитим обимом овлашћења и функција које обављају. Као актере овог поступка, УФЕУ одређује Европску комисију, високог представника, Савет Европске уније и Европски парламент. Поступак закључивања међународних уговора се може поделити у неколико фаза: фаза пре покретања преговора, фаза преговора и фаза након преговора.

А) Фаза пре покретања преговора

Као предлагачи за закључивање међународних уговора у име ЕУ делују Европска комисија или високи представник за спољне послове и безбједносну политику на основу члана 218, став 3. УФЕУ. Високи представник предлаже закључивање међународног уговора уколико исти искључиво или углавном *ratione materiae* обухвата питања заједничке спољне и безбедносне политике. У погледу осталих питања, иницијатор за закључивање међународних уговора је Европска комисија. Предлог се у форми препорука доставља Савету Европске уније. Савет ЕУ усваја одлуку којом дозвољава отварање преговора за закључивање одређеног уговора и том приликом именује преговарача у име ЕУ.⁹⁶³ У највећем броју случајева преговори захтевају учешће већег броја стручњака те је успешно вођење преговора могуће једино од стране преговарачког тима те, у таквој ситуацији, Савет именује шефа преговарачког тима. Такође, Савет по правилу утврђује и смернице (*directives*) које су насловљене на преговарача, односно на шефа преговарачког тима, и у складу са којима се морају водити преговори. Ове смернице нису обавезујуће за Европску комисију, односно за именованог преговарача. Ради се о томе да су оне оријентационог карактера, међутим, имајући у виду одлучујућу улогу Савета, Европска комисија настоји да удовољи утврђеним смерницама. У противном постоји ризик да Савет ЕУ одбије

⁹⁶³ Суд правде ЕУ је у предмету Case C-327/91, *France v. Commission*, [1994] ECR I-3641, потврдио искључиво овлашћење Савета ЕУ да одлучује о покретању преговора и негирао постојање таквог права Европској комисији, чак и у подручјима, као што је конкуренција, у којима она има низ искључивих овлашћења за одлучивање у сфери права ЕУ. За пример иницијативе види: Recommendation for a Council Decision authorizing the Commission to open negotiations on the temporary amendment of certain provisions of the arrangements concerning cheese concluded by the Community with New Zealand and Australia in respect of imports of certain cheeses into the Community, * COM(84) 359 Final, 27.06.1984.

да дозволи потписивање преговараног уговора. Вођен прагматичним разлозима и имајући у виду природу преговора као игре постизања компромиса, Савет ЕУ може у сваком моменту да измени утврђене смернице.⁹⁶⁴

Да би се обезбедила контрола држава чланица, односно Савета, над процесом преговора, Савет може да именује и посебан комитет са којим се преговарач мора консултовати у току преговарачке фазе (члан 218, став 4. УФЕУ). Ова процедура је претходно уведена у пракси, а накнадно је потврђена у оснивачким уговорима тек изменама из Мастрихта.⁹⁶⁵

Б) Фаза преговора

Преговори за закључивање међународног уговора могу почети након што је Савет одобрио отварање преговора и именовано преговарача, односно шефа преговарачког тима. Будући да уговори који се преговарају неретко захтевају специјалистичка знања, преговарачку структуру са стране ЕУ најчешће обезбеђује Европска комисија из редова својих службеника. Током преговора, преговарач се консултује са посебним комитетом који може бити именован за ту сврху и исти упознаје о току преговора. Такође, да би се обезбедила и посебна надзорна улога Европског парламента, могуће је и консултовати ресорни парламентарни комитет.⁹⁶⁶

Уколико се преговара закључивање неког мешовитог споразума, тада преговарач у име ЕУ, а то је најчешће Европска комисија, своје позиције усклађује са државама чланицама. Такође, у оваквим ситуацијама, државе чланице приступају дефинисању мандата према којем поступа Европска комисија или евентуално неки други преговарач у име ЕУ.⁹⁶⁷ Оваква сарадња се подводи под принцип лојалне сарадње предвиђене чланом 4, став 3. УЕУ.

Смисао преговора које воде институтције Европске уније се начелно одређује као тежња да се постигне одговарајућа нагодба или договор који треба да одражава интерес свих укључених страна, уз међусобно учињене концесије. У овом поступку преговора у мањем или већем степену могу учествовати представници невладиног сектора, интересних удружења, академске заједнице и

⁹⁶⁴ Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *Op. cit.*, p. 491; Dominic McGoldrick, *Op. cit.*, pp. 212-213.

⁹⁶⁵ Denys Simon, *Op. cit.*, p. 284.

⁹⁶⁶ Panos Koutrakos, *EU International Relations Law*, *Op. cit.*, p. 139.

⁹⁶⁷ Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *Op. cit.*, p. 492.

шире јавности са циљем да наметну као предмет преговора неко посебно питање или да заштите свој посебни интерес.⁹⁶⁸ Након окончања преговора, Европска комисија, односно други именовани преговарач у име ЕУ, парафирају постигнути међународни уговор и о томе подносе извештај Савету ЕУ.⁹⁶⁹

Б.1) Посебни случајеви преговора

Посебни поступци за преговоре се примењују у вези са закључивањем споразума из домена заједничке трговинске политике, у вези са приступањем Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода и споразума о курсу за конверзију евра са трећим државама.

Према члану 207, став 3. УФЕУ, Комисија предлаже Савету закључивање неког међународног уговора из области заједничке трговинске политике. Савет овлашћује Комисију да води преговоре, а у току преговора обе институције воде рачуна о усаглашености преговараног међународног уговора са прописима ЕУ и њеним политикама. Савет овом приликом не именује преговарача на начин како се то чини у случају примене члана 218. УФЕУ. Као преговарач за ову врсту међународних уговора увек делује Европска комисија. Ипак, Комисија је дужна да о току преговора редовно извештава посебно именовани комитет при Савету и Европски парламент. Такође, слободна воља Комисије је ограничена и смерницама које јој може дати Савет. У овом поступку преговора, због посебног положаја који има Комисија и природе надлежности, успостављена је категорија тзв. трговинских споразума. Међутим, ова одредба нема суштински значај јер његово дејство је једнако дејству свих уговора које закључи Унија. Посебна деноминација је условљена функционалним потребама због посебног процедуралног оквира за закључивање ових споразума.⁹⁷⁰

Дакле, Европска комисија припрема предлог за покретање преговора и доставља га специјалном комитету који га може изменити. Специјални комитет предлог Комисије прослеђује прослеђује Комитету сталних представника на разматрање, који након разматрања, предлог прослеђује Савету ЕУ на доношење коначне одлуке. Приликом отварања преговора Савет може усвојити мање или више стриктне смернице које Комисија треба да следи у току преговора. Ипак,

⁹⁶⁸ Шире види: Abram Chays, Antonia Handler Chays *Op. cit.*, pp. 71-73.

⁹⁶⁹ Guy Isaac, Marc Blanquet, *Op. cit.*, p.171.

⁹⁷⁰ Louis Dubouis, Claude Blumann, *Op. cit.*, pp. 595-596.

овај механизам је релативно флексибилан јер Европска комисија није правно везана овим смерницама. Ипак, у пракси се не одступа значајније од смерница јер се на тај начин ризикује да Савет одбије да дозволи потписивање, односно закључивање преговараног међународног уговора. Свако евентуално одступање од преговарачких смерница Европска комисија је дужна да аргументује и образложи.⁹⁷¹

Приликом преговора и закључивања уговора из члана 207. УФЕУ, институције које учествују у поступку морају водити рачуна о одредби става 6. овог члана. Ова одредба јасно предвиђа да међународни уговори из области заједничке трговинске политике не могу утицати на поделу надлежности између ЕУ и држава чланица нити могу довести до хармонизације закона и других прописа држава чланица у мери у којој таква хармонизација није предвиђена оснивачким уговорима.

Други посебан случај преговора јесу преговори о приступању Европске уније Европској конвенцији. Члан 218, став 8. УФЕУ, *inter alia*, предвиђа да је за ступање на снагу одлуке о приступању овој конвенцији потребно претходно добити сагласност држава чланица коју ове доносе у складу са својим уставом утврђеним поступцима.

Трећи случај посебног поступка преговора су преговори о споразумима о курсу за конверзију евра са трећим државма из члана 219. УФЕУ. Савет може, на препоруку Европске централне банке или на препоруку Комисије и након консултовања са Европском централном банком, а са циљем да постигне консензус у складу са циљем стабилности цена, закључити формалне споразуме о курсном систему евра у односу на валуте трећих држава. Том приликом Савет одлучује једногласно након консултовања Европског парламента. Поступак закључивања ових уговора се води на тај начин да Савет, на предлог Комисије и након консултовања са Европском централном банком одлучује о припремама преговора и закључивању таквих споразума. Те припреме осигуравају јединствену позицију Уније. Комисија је у потпуности укључена у преговоре. Такође, очуван је одговарајући степен уговорне способности и држава чланица у

⁹⁷¹ Sophie Meunier, Kalypso Nicolaïdis, 'The European Union as a Trade Power,' in: Christopher Hill, Michael Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 255-256.

овој материји под условом да се не доводе у питање надлежност и споразуме Уније у погледу економске и монетарне уније. У таквим околностима државе чланице могу преговарати у међународним телима и закључивати међународне уговоре.⁹⁷²

В) Фаза након окончања преговора – изражавање пристанка на обавезивање

Преговарач након окончаних преговора подноси извештај Савету ЕУ и предлаже му потписивање уговора.⁹⁷³ Савет на основу тога доноси одлуку о овлашћењу за потписивање испреговораног међународног уговора, именује потписника у име ЕУ и евентуално одлучује о примени уговора на привременој основи пре ступања на снагу што омогућава његову примену док се не оконча поступак ратификације, односно прихватања од стране свих уговорница и испуњавање других предвиђених услова потребних за ступање уговора на страну (члан 218, став 5. УФЕУ).⁹⁷⁴ Европски парламент је више пута изразио незадовољство оваквим уређењем односа јер он нема никаквог утицаја по питању примене потписаног међународног уговора на привременој основи иако је у већини случајева потребна његова сагласност приликом закључивања. Ипак, одређени уступак у корист Европског парламента је учињен тако што га Савет редовно информисе уколико одлучи да се неки уговор примењује на привременој основи.⁹⁷⁵ Као потписник у име ЕУ најчешће делује председавајући Савета ЕУ, а уколико је реч о уговорима који су више техничке, а мање политичке природе, као потписник се именује представник Европске комисије.⁹⁷⁶

Након потписивања међународног уговора, а на предлог преговарача, Савет ЕУ доноси одлуку о закључивању (fr. *conclusion*, en. *conclusion*) међународног уговора. Одлука о закључивању има дејство инструмента о прихватању међународног уговора и означава изражавање воље Савета ЕУ у име

⁹⁷² Види шире: члан 219. УФЕУ

⁹⁷³ Предлог таквог акта: Proposal for a Council Decision on the conclusion of the Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part /* COM/2013/0290 final - 2013/0151 NLE */

⁹⁷⁴ Пример одлуке о потписивању: 2011/620/EU: Council Decision of 12 July 2011 on the signing, on behalf of the Union, of the Agreement between the European Union and Georgia on protection of geographical indications of agricultural products and foodstuffs, *Official Journal of the European Communities*, L 243/1, EN, 21.09.2011.

⁹⁷⁵ Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *Op. cit.*, p. 492.

⁹⁷⁶ Denys Simon, *Op. cit.*, p. 285.

Европске уније да иста буде обавезана предметним међународним уговором. Стога одлука о закључивања представља пандам потписивању, ратификацији или прихватању у националној пракси. Ова одлука, дакле, представља изражавање воље од стране Европске уније, путем Савета као надлежне институције, да буде обавезана предметним међународним уговором.⁹⁷⁷ Будући да се према правилима Европске уније не захтева трансформација међународног уговора одређеним актом Уније, сматра се да међународни уговор производи своје дејство у праву ЕУ на основу акта о његовом закључивању. Стога се може даље закључити да у евентуалном поступку судске контроле, Суд правде испитује валидност акта о закључивању међународног уговора који је унутрашњи акт Европске уније.⁹⁷⁸

У случају закључивања мешовитих уговора, у овој фази се такође примењује одређена специфичност. Наиме, Савет ЕУ не нотификује другој страни своју одлуку о закључивању пре него све државе чланице проведу одговарајући уставом предвиђен поступак за изражавање сагласности на обавезивање уговором. Ова пракса није предвиђа обавезујућим актима, али се њена примена заснива на самој правној природи мешовитих уговора. Будући да ратификација у појединим државама чланицама, из разних разлога правне и политичке природе, једног мешовитог уговора може да потраје дуже време, стога је ЕУ увела пракса да уз мешовити уговор преговара и тзв. привремени уговор који обухвата оне одредбе мешовитог уговора које су у надлежности Уније. На тај начин, привремени уговор може једноставније и у краћем року да ступи на снагу јер се смањује број потребних ратификација, а истовремено се избегава ситуација да државе чланице вођене неким својим посебним разлозима одлажу ступање на снагу мешовитог уговора.⁹⁷⁹ Најбоља илустрација овакве праксе су споразуми о придруживању, који су по својој природи мешовити, уз које се преговарају и потписују тзв.

⁹⁷⁷ Denys Simon, *Op. cit.*, p. 285; Panos Koutrakos, *EU International Relations Law, Op. cit.*, p. 140. Пример одлуке о закључивању: 2012/164/EU: Council Decision of 14 February 2012 on the conclusion of the Agreement between the European Union and Georgia on protection of geographical indications of agricultural products and foodstuffs, *Official Journal of the European Communities*, L 93/3, EN, 30.03.2012.

⁹⁷⁸ Judicaël Etienne, *Op. cit.*, p. 13.

⁹⁷⁹ Sara Dillon, *Op. cit.*, p. 326; Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne, Op. cit.*, p. 493.

прелазни или привремени споразум који обухватају трговинска питања која су у искључивој надлежности ЕУ.

Савет сасвим самостално доноси одлуку о закључивању међународног уговора уколико се овај искључиво односи на област заједничке спољне и безбедносне политике. У осталим случајевима, а зависно од врсте међународног уговора, Савет мора затражити сагласност Европског парламента или консултовати ову институцију (став 6, члана 218. УФЕУ). Форма акта није прописана па Савет га усваја најчешће у форми одлуке. Некада раније је усвајао и у форми уредбе.⁹⁸⁰

Ниједна друга институција, генерално је правило, не може закључивати међународне уговоре. То је потврђено у предмету Француска против Европске комисије у којем је Споразум између Комисије и Владе Сједињених Америчких Држава о примени правила конкуренције поглашен супротним праву Европских заједница. Наиме, Комисија је са америчком Владом закључила споразум којим је предвиђен одређени механизма за примену правила о очувању тржишне конкуренције. Циљ споразума је био да се постигне што је могуће виши степен уједначене примене правила двеју страна. Споразум је, након што је закључен и ступио на снагу, оспорен од стране Француске, коју су подржали Холандија и Шпанија, уз аргументацију да Комисија није овлашћена конститутивним уговором да закључује међународне уговоре. Комисија је у своју одбрану навела да споразум у питању представља административни аранжман за чије је закључивање она надлежна и да кршење споразума у питању од стране Комисије не би довело до одговорности Европске заједнице. Суд правде је провео тест о природи споразума у питању и установио да исти може производити правна дејства те да се има сматрати међународним уговором те да као такав обавезује Европску заједницу, а не једино Комисију као њену институцију.⁹⁸¹

Оваква одлука Суда правде, посматрана у ширем контексту, јасно указује на опредељеност Суда да заштити принцип институционалне равнотеже, као једно од основних начела у складу са којим делују институције Европске уније и

⁹⁸⁰ Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *Op. cit.*, p. 493.

⁹⁸¹ Case C-327/91, *France v. Commission (Agreement between the Commission of the European Communities and the Government of the United States of America regarding the application of their competition laws)* [1994] ECR I-3641. Panos Koutrakos, *EU International Relations Law*, *Op. cit.*, pp. 141-143.

који подразумева да ниједна институција не сме да улази у делокруг друге институције чиме нарушава њене надлежности. Додатно овоме, Суд правде је настојао да спречи да по Европску заједницу наступе негативне последице у сфери међународног јавног права на тај начин што би сносила одговорност за евентуалну повреду овог споразума. Иако је исти био закључен уз повреду њеног унутрашњег права, то не представља изговор у смислу међународног уговорног права. И коначно, предметном пресудом, Суд је јасно подвукао линију овлашћења Европске комисије у вршењу уговорне способности Заједнице, истичући да она нема права да даје изјаве којима се Заједница обавезује у смислу међународног јавног права, односно не може закључивати међународне уговоре. Улога Комисије је ограничена на улогу преговарача на начин и у мери предвиђеној оснивачким уговорима и према конкретном мандату који утврди Савет.⁹⁸² У том смислу, можемо истаћи да је искључиво овлашћење Савета ЕУ да путем међународних уговора обавезује Европску унију у односима са одталим субјектима међународног права потврђена у судској пракси.

Полазећи од устаљеног разликовања поступка закључивања међународних уговора у унутрашњим правима појединих држава на свечани поступак (*procédure solennelle*) и поједностављени поступак (*procédure simplifiée*), у пракси Европске уније такође се може уочити ова дихотомија. Свечани поступак би представљао уобичајени поступак закључивања међународних уговора у којем се јасно разликују акт потписивања међународног уговора и акт изражавања сагласности ЕУ на обавезивање међународним уговором. Тако се потписивање одвија посебно, а тек након што акт буде потписан, Савет ЕУ доноси одлуку о његовом закључивању која има дејство ратификације у државама. С друге стране, поједностављени поступак се остварује тако што се самим актом потписивања изражава пристанак на обавезивање међународним уговором, односно актом којим је дозвољено потписивање, Савет ЕУ је донио и одлуку о закључивању међународног уговора чиме је изразио пристанак на обавезивање предметним уговором.⁹⁸³

⁹⁸² Panos Koutrakos, *EU International Relations Law, Op. cit.*, p. 143.

⁹⁸³ Guy Isaac, Marc Blanquet, *Op. cit.*, p. 172.

Савет, по правилу, у свакој фази поступка закључивања међународних уговора, одлучује квалификованом већином. Ипак, у одређеним случајевима Савет одлучује једногласно у смислу члана 218, став 8. УФЕУ:

- када се међународни уговор односи на област у којој се за доношење аката Европске уније захтева једногласност,
- у случају споразума о придруживању,
- у случају када се са државама кандидатима закључују споразуми из члана 212. УФЕУ и
- у случају споразума о приступању Уније Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода.⁹⁸⁴

Затим, једногласност се захтева и у погледу одређене врсте споразума из домена заједничке трговинске политике (члан 207, став 4. УФЕУ) у вези са следећим споразумима:

- споразуми који се односе на оне области у којима је за усвајање унутрашњих аката потребно једногласно одлучивање у Савету (споразуми који се односе на трговину услугама, трговинске аспекте интелектуалне својине и директна страна улагања),
- споразуми који се односе на трговину у културалним и аудивизуалним услугама, када постоји ризик да се угрози културална и језичка разноликост Уније⁹⁸⁵ и
- споразуми који се односе на трговину друштвеним, образовним и здравственим услугама, ако постоји ризик да споразум угрози организовање пружања ових услуга на нивоу држава чланица и доведе у питање одговорност држава чланица за пружање таквих услуга.

У погледу наведених ситуација у којима се захтева једногласно одлучивање у Савету ЕУ, треба истаћи да је овакво решење усвојено због значаја материје која се регулише, посебно питања аудивизуелних и културалних услуга

⁹⁸⁴ Наиме, члан 6, став 2, УЕУ даје надлежност Европској унији да приступи Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода чиме је отклоњена материјалан сметња – недостатак надлежности коју је Суд правде утврдио приликом претходног покушаја приступања Европске заједнице овој конвенцији.

⁹⁸⁵ Правило једногласног одлучивања у овим питањима је уведено Лисабонским уговором на инсистирање појединих држава чланица које су страховале да би глобализација овог тржишта могла да угрози очување и даљњи развој њихове културне баштине. Види шире: Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *Op. cit.*, p. 498.

које могу задирати у очување различитости култура, које је један од основних циљева саме европске конструкције.⁹⁸⁶ Такође, у периоду пре ступања на снагу, закључивање међународних уговора које се односило на ове области је улазило у домен подељених надлежности. Стога се и након њиховог преноса у сферу искључиве надлежности у домену заједничке трговинске политике, тај реликт њиховог припадања овом подручју подељене надлежности очувао се путем утврђивања једногласности као правила за одлучивање јер се тиме у већој мери штите интереси држава чланица.⁹⁸⁷ Управо због тога поједини аутори сматрају да једногласно одлучивање у Савету приликом доношења одлуке о закључивање неких од наведених међународних уговора представља процедурални начин да се надомести чињеница да ови уговори не улазе у категорију мешовитих уговора. На овај начин се индиректно штите интереси држава чланица и контролише коришћење уговорних овлашћења Европске уније.⁹⁸⁸ Надаље, једногласно одлучивање није аутоматско, већ се њему приступа на начин да се у погледу сваког предлога међународног уговора који се односи на наведене области *in concreto* испитује да ли постоји ризик угрожавања заштићених вредности. Фактичко је питање у којој фази поступка закључивања међународног уговора ће се испитати да ли исти задире и угрожава назначене вредности. Сходно прописаној процедури, о овоме би требало да води рачуна Европска комисија као предлагач. Међутим, евентуални изостанак такве оцене Европске комисије, могао би у сваком моменту да отклони и Савет ЕУ као доносилац одлуке.⁹⁸⁹

Ипак, без обзира на разлоге који оправдају овакво решење установљено конститутивним уговорима постоје и мишљења у теорији да се увођењем правила једногласности знатно ослабљује преговарачка способност Европске уније те да би правило одлучивања квалификованом већином олакшало истицање посебног и самосталног идентитета Европске уније као целине на међународном плану. На овакве критичке осврте, Müller-Graff наводи контраргументацију полазећи од правне природе Европске уније. Овај аутор истиче да Европска унија није федеративна држава, те да увођење правила једногласног одлучивања у поступку

⁹⁸⁶ Члан 3, став 3, алинеја 4. УЕУ предвиђа да Унија поштује своје богатство културалне и језичке различитости и залаже се за њено очување.

⁹⁸⁷ Peter-Christian Müller-Graff, *Op. cit.*, p. 191.

⁹⁸⁸ Antonis Antoniadis, *Op. cit.*, pp. 324-325.

⁹⁸⁹ Jean-Luc Sauron, *Op. cit.*, pp. 112-113.

закључивања међународних уговора за одређени и ограничени број подручја само потврђује њене карактеристике и њено институционално уређење које у датом случају има за циљ да заштити одређени број вредности које су од посебног значаја за државе чланице.⁹⁹⁰ Наша је оцена да, иако је редукован уговорни капацитет држава чланица у овим доменима, правило једногласног одлучивања представља довољну гаранцију заштите вредности у питању због којих се према раније важећем систему ова материја и третира као она која припада областима подељене надлежности заједнице и држава чланица. Увођење једногласног одлучивања за ограничен број подручја не би било правилно схватити као умањивање међународног идентитета и положаја Уније, напротив, ово је само афирмација посебног квалитета који Унија нуди у контексту интегрисања држава чланица.

Додатно овоме, треба нагласити да закључивање мешовитих уговора изискује посебан приступ и у контексту пристања на обавезивање. Тако досадашња пракса бележи три могућа сценарија. Први је да Савет донесе одлуку о закључивању међународног уговора пре држава чланица и да их на тај начин позове на провођење процедуре ратификације у краћим могућим роковима. Други начин је да у случају мултилатералних конвенција, Савет одлуку о закључивању међународног уговора усвоји тек након што исти ратификује одређени број држава чланица Уније које су потписнице уговора. Трећа ситуација је да Савет усвоји одлуку о закључивању тек након што су све државе чланице провеле поступак ратификације према својим уставним правилима. Конкретно поступање Савета ЕУ зависи од значаја уговора у питању, као и од конкретних политичких или других разлога којима се водио у вези са потребом да неки међународни уговор ступи на снагу.⁹⁹¹

Имајући у виду да међународни уговори по правилу одређују њихов начин ступања на снагу, акт којим Савет ЕУ одлучи да закључи међународни уговор, не значи да ће исти производити правно дејство, односно да ће ступити на снагу. Овакав акт са становишта унутрашњег права ЕУ несумњиво значи обавезивање ЕУ међународним уговором. Међутим, на међународноправном плану, он има

⁹⁹⁰ Peter-Christian Müller-Graff, *Op. cit.*, p. 201.

⁹⁹¹ Jean-Victor Louis, Marianne Dony, *Commentaire J. Megret – Le droit de la CE et de l'Union européenne*, Vol. 12, 2^{ème} édition, Institut d'études européennes, Bruxelles, 2005, p. 185.

значај акта којим је дозвољено изражавање воље за обавезивање међународним уговором на онај начин како то сам предложени уговор и предвиђа. Другим речима, овај акт даје потребно овлашћење надлежним институтцијама ЕУ да изврше депоновање, нотификацију и размену нота, зависно од конкретног начина који је предвиђен релевантним одредбама уговора у питању. Објављивање одлуке Савета о закључивању неког међународног уговора у Службеном гласнику Уније, уз коју се објављује и текст уговора у питању, не значи да уговор самим тим ступа на снагу. Његово ступање на снагу је уређено нормама међународног уговорног права и у том смислу он и даље остаје међународноправни акт.⁹⁹² Овакав акт права ЕУ, дакле, само је инструмент једне од уговорних страна усвојен да би се испуниле уговором предвиђене радње за његово ступање на снагу. Једностран акт ЕУ, при томе, није довољан да би уговор био обавезујући за све стране уговорнице. Дефинитивно обавезивање Европске уније закљученим међународним уговором, у смислу међународног јавног права, настаје нотификацијом одлуке о закључивању, односно његовим ступањем на снагу у складу са предвиђеним условима у самом уговору.⁹⁹³

Када се разматрају поједина питања у вези са дејством међународноправних аката, поставља се питање о томе да ли је прихваћена монистичка или дуалистичка доктрина у поједином правном систему. Оснивачки уговори, када је реч о Европској унији, не дају посебан одговор на ово питање. Такође, ни теорија се није тиме претерано много бавила, већ се литература и пракса Суда правде ЕУ фокусира на решавање практичних питања. Наиме, становиште важеће јуриспруденције Суда правде јесте да међународни уговори чине интегрални део правног система ЕУ те да могу имати директно дејство. У погледу њиховог положаја у односу на остале изворе права ЕУ, одређено је да се они по правној снази налазе иза примарних извора права ЕУ, али изнад секундарних аката. Ипак, не можемо рећи да су међународни уговори правни акти ЕУ. Они су и даље извор међународног права који ступају на снагу у складу са нормама међународног права. Одлука Савета ЕУ којом се изражава пристанак на обавезивање не мења њихову правну природу нити се њоме врши њихова трансформација у правни систем ЕУ. Стога би се могло закључити да је у пракси

⁹⁹² Guy Isaac, Marc Blanquet, *Op. cit.*, p. 172; Vladimir Medović, *Op. cit.*, p. 126.

⁹⁹³ Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *Op. cit.*, p. 493.

ЕУ прихваћен мешовити приступ овом питању који комбинује и монизам и дуализам. Монизам је присутан у томе што се не захтева трансформација одредаба међународног уговора у унутрашњи правни акт ЕУ јер техника објављивања уз одлуку о закључивању то не представља. Суд правде ЕУ, када се ради о примени неког међународног уговора, њега третира као акт институције ЕУ, али сама његова примена, тумачење и дејства, углавном су подвргнута правилима међународног права. С друге стране, одјек дуализма се огледа у томе да неки међународни уговор који је закључен у одговарајућој форми не мора аутоматски довести до измене унутрашњег права ЕУ.⁹⁹⁴ О овом питању је детаљније расправљено у поглављу III овог рада.

Осим наведених овлашћења, Савет ЕУ је овлашћен да одлучи о суспензији примене међународног уговора који је на снази. У том случају, Савет делује на предлог Европске комисије или високог представника. Такође, Савет одлучује и о позицији коју у име Европске уније изражавају њени представници у заједничким телима за провођење појединих међународних уговора, а која су тела успостављена овим уговорима, у случајевима да ова тела могу доносити правнообавезујуће акте.⁹⁹⁵ У поступку у коме се одлучује о суспензији неког међународног уговора, Европски парламент не учествује нити је потребна његова сагласност чак ни у оним случајевима када је учествовао у закључивању уговора. Савет једино информисе Европски парламент о одлуци да суспендује међународни уговор.⁹⁹⁶

Г) Улога Европског парламента у поступку закључивања међународних уговора

Европски парламент у поступку закључивања међународних уговора нема водећу улогу што смо раније и показали. Међутим, он није без одређених овлашћења. Европски парламент у процесу закључивања делује у фази након окончања преговора давањем сагласности на закључивање уговора (*fr. approbation, en. consent*) или само у поступку консултације. Такође, Европски

⁹⁹⁴ Види шире: Vladimir Medović, *Op. cit.*, pp. 126-130.

⁹⁹⁵ Члан 218, став 9. УФЕУ. Постојање директног дејства одлука које усвоје тела успостављена оваквим међународним споразумима у правном систему ЕУ и држава чланица, Суд правде је утврдио у предмету *Case C-192/89, S.Z. Sevince v. Staatssecretaris van Justitie* [1990] ECR I-3461.

⁹⁹⁶ У смислу члана 218, став 10. УЕУ.

парламент има одређену улогу и у поступку преговора за закључивање међународног уговора.

Међутим, од почетка евроинтеграционог процеса, положај Парламента ни у овој, као и многим другим питањима, није био тако значајан. Његова овлашћења су плод еволуције међуинституционалних односа и реформи оснивачких уговора. Током шездесетих година 20. века, Европски парламент се изборио путем посебних интеринституционалних аранжмана да буде консултован од стране Савета у вези са закључивањем међународних уговора почев од отварања поступка преговора. Овај аранжман је оствариван кроз тзв. *Luns-Westerterp* поступак. На тај начин, Парламент је стекао увид у преговоре и закључивање међународних уговора, и давањем својих мишљења могао евентуално и да оствари реалан утицај много раније него што су му оснивачки уговори ово право потврдили на основу измена уведених Јединственим европским актом и Мастрихтским уговором.⁹⁹⁷

Г.1. Улога Европског парламента у току преговора за закључивање међународних уговора

Европски парламент своја овлашћења, у првом реду, остварује након што су одржани преговори и постигнут текст међународног уговора и када Савет од њега затражи сагласност за закључивање уговора, односно мишљење уколико је потребно једино консултовати Европски парламент. Међутим, са становишта уређења односа предметним међународним уговором, битно је значајнија фаза преговора о тексту међународног уговора. И у овој фази је омогућено учешће Европског парламента чији ресорни комитет може бити информисан од стране Европске комисије уз очување поверљиве природе информација, о предлозима за вођење преговора и о току самих преговора у свакој фази поступка закључивања међународних уговора (члан 218, став 10. УФЕУ). Трагом ових информација, Европски парламент може да води дебату и усваја одговарајуће закључке које преговарач и Савет морају *via facti* узети у обзир уколико се очекује да Европски парламент да сагласност за закључивање предметног уговора. На тај начин је

⁹⁹⁷ Види шире: Denys Simon, *Op. cit.*, p. 286; Panos Koutrakos, *EU International Relations Law Op. cit.*, pp. 144-145. Види шире: Working document on the Luns Westerterp Procedure. Committee on External Economic Relations. PE 62.937, 08.02.1980.

утицај Европског парламента на једна индиректан начин присутан и у овој фази закључивања међународних уговора.⁹⁹⁸

Уколико, пак, Савет ЕУ дозволи члановима Европског парламента да учествују и у самим преговорима, он их обавезује да се морају придржавати става ЕУ и није им дозвољено да заступаје ставове у име Европског парламента.⁹⁹⁹ Ово због тога јер се мора очувати јединствени наступ делегације ЕУ.

Г.2. Сагласност Европског парламента

Члан 218, став 6, тачка а) УФЕУ предвиђа да је давање сагласности неопходно када се закључују следеће врсте уговора:

- споразуми о придруживању;
- споразуми о приступању Уније Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода;
- споразуми којима се, успостављањем поступака сарадње, успоставља посебни институционални оквир;
- споразуми са значајним буџетским последицама за Унију;
- споразуми који се односе на подручја на која се примењује редовни законодавни поступак или посебни законодавни поступак уколико је потребна сагласност Европског парламента.

Изостанак сагласности значи да Савет не може донети одлуку о закључивању међународног уговора те исти се не може сматрати прихваћеним у име ЕУ. Уколико се од Европског парламента захтева да да свој пристанак, Савет и Парламент могу постићи договор уколико је потребно хитно поступање, да се поступак давања сагласности проведе у утврђеном року. Европски парламент ничим није обавезан да даје сагласност на закључивање међународног уговора. Међутим, УФЕУ не садржи одредбу о томе шта ће се десити ако би давање сагласности изостало у оквиру договореног периода са Саветом. Такође, нигде није прописано да у случају изостанка парламентарне сагласности, а по истеку договореног рока, Савет може прихватити предметни међународни уговор.¹⁰⁰⁰ Прибављање сагласности Парламента је обавезно у наведеним случајевима и без дате сагласности јасно је да се не може закључити међународни уговор који је

⁹⁹⁸ Т С Hartley *Op. cit.*, p. 189; Peter-Christian Müller-Graff, *Op. cit.*, p. 198.

⁹⁹⁹ Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 5^e édition, Dalloz, Paris, 2009, p. 491.

¹⁰⁰⁰ Т С Hartley, *Op. cit.*, p. 189.

обухваћен одредбом члана 218, став 6, тачка а) УФЕУ јер претходна сагласност Европског парламента представља услов ваљаности одлуке Савета ЕУ о закључивању међународног уговора.

Заштиту свог права да даје сагласност за закључивање међународних уговора, Европски парламент је настојао да оствари и пред Судом правде. Познат је случај Споразума о рибарству између Европске заједнице и Мауританије, којим се, између осталог, Заједница обавезала да ће пружати финансијску помоћ Мауританију, а да ова дозволи рибарима из Заједнице да рибаре у водама под њеном јурисдикцијом. Парламент је поднео тужбу за поништење одлуке о закључењу споразума тврдећи да овај споразум производи значајне буџетске импликације за Заједницу те да је било потребно прибавити његову сагласност, што је Савет пропустио да учини пре усвајања одлуке о закључивању споразума. Додатно, Парламент оснажује своју позицију наводећи да би парламенти држава чланица у таквој ситуацији свакако имали право да буду позвани да дају своју сагласност. Суд правде је, решавајући по захтеву Парламента, испитао да ли издаци које ће за Заједницу произвести примена овог споразума, заиста представљају значајне буџетске импликације у смислу услова за придобијање сагласности Парламента за закључивање међународног уговора. Суд правде је установио да се провера буџетских импликација треба вршити у односу на укупна буџетска средстава која су алоцирана на позиције за спољно деловање Заједнице, а не само у погледу издатака које захтева провођење појединог међународног уговора. Конкретним провођењем овог теста Суд је нашао да је споразум са Мауританијом закључен на одређено време (пет година) и да износи које Заједница треба да издвоји за његово провођење једва прелази 1% укупних средстава која су алоцирана за спољно деловање Заједнице, те да у том смислу овај споразум не производи значајне буџетске импликације. Истина, постоје замерке у смислу да је Суд сагледао опште издатке Заједнице за спољно деловање, а не да је сагледао издатке у односу на алокације учињене у односу на поједине секторске политике. У конкретном предмету процену је било потребно извршити у односу на укупну буџетску позицију за политику рибарства. Суд правде је стога констатовао да издаци не представљају значајне буџетске

импликације те није потребно прибавити сагласност Европског парламента за закључивање предметног споразума.¹⁰⁰¹

Сматра се да широко подручје у којем је потребно прибавити сагласност Европског парламента говори у прилог томе да је ова институција постављена као својеврсни чувар наднационалног елемента у домену закључивања међународних уговора. На тај начин, омогућено је да Европски парламент представља својеврсну равнотежу у односу на високог представника те да спречи поступке овог којима би се одређени домени спољњег деловања, који су по свом пореклу наднационалне природе, подвели под међувладин вид одлучивања.¹⁰⁰²

Г.3. Консултовање Европског парламента

У погледу закључивања оних међународних уговора за које није неопходно прибавити сагласност Европског парламента, Европски парламент је само консултован. Мишљење Европског парламента које се донесе у поступку консултације није обавезујуће за Савет, али Савет мора прибавити ово мишљење. Пошто оснивачки уговори не предвиђају рок у којем Парламент треба усвојити своје мишљење, Савет може на основу члана 218, став 6, тачка б) УФЕУ одредити такав рок. Изостанак мишљења Парламента у датом року дозвољава Савету да донесе одлуку о закључивању предметног међународног уговора. Аутори сматрају да уколико се не би Савету дала могућност да утврди рок за поступање Парламента, да би Парламент своје право на консултовање процедуралним манипулацијама претворио у право вета због изостајања давања затраженог мишљења Парламента.¹⁰⁰³ Такође, потребно је овде указати и на различиту формулацију одредбе подтачке 2, тачке а) става 6, члана 218. УФЕУ у односу на тачку б) истог става. Прва одредба у вези са уговорима у погледу којих се мора прибавити сагласност Парламента, предвиђа да се Савет и Парламент могу договорити о року у којем је потребно дати сагласност. С друге стране, у погледу поступка консултације, Савет једнострано одређује овај рок Парламенту у којем Парламент треба да да своје мишљење о закључивању уговора. Из овога се јасно

¹⁰⁰¹ Panos Koutrakos, *EU International Relations Law, Op. cit.*, pp. 145-147. Case C-189/97, *Parliament v. Council* [1999] ECR I-4741.

¹⁰⁰² Peter-Christian Müller-Graff, *Op. cit.*, p. 199.

¹⁰⁰³ T C Hartley, *Op. cit.*, p. 189.

види доминантна позиција Савета у вези са закључивањем уговора у погледу којих се Парламент само консултује.

2.3.3. Судска контрола

Државе и међународне организације, по правилу, воде рачуна о томе да су међународни уговори које закључују у складу са уставима, односно конститутивним уговорима међународних организација. Таква логика је заступљена и у нормативном систему Европске уније. Закључивање од стране Европске уније неког међународног уговора који није у складу са конститутивним уговорима имало би *de facto* дејство ревизије конститутивних уговора. Стога је битно изнаћи механизме да се оваква ситуација спречи.¹⁰⁰⁴

У том смислу, члан 218, став 11. УФЕУ предвиђа могућност *a priori* контроле од стране Суда правде ЕУ о усаглашености међународних уговора са оснивачким уговорима. Суд ову контролу проводи на основу захтева Савета ЕУ, Европске комисије, Европског парламента или једне државе чланице и по окончању поступка даје своје мишљење. Уколико би Суд дао негативно мишљење, према овој одредби, такав међународни уговор не може ступити на снагу у односу на ЕУ без претходне измене оснивачког уговора. Покретање *a priori* контроле је факултативно.

Суд правде је овај поступак оквалификовао као:

„посебан поступак сарадње између Суда правде, са једне стране, и других институција Заједнице и држава чланица, са друге стране, путем којег се, у фази пре закључења споразума који може довести до спора поводом законитости акта Заједнице којим се он закључује, проводи или се примењује, Суд позван да обезбеди ... да у тумачењу и примени Уговора право буде поштовано.“¹⁰⁰⁵

Суд правде је установио да се оцена усклађености међународног уговора са оснивачким уговорима има проценити у светлу свих одредаба оснивачког уговора, укључујући одредбе о надлежностима институција Уније.¹⁰⁰⁶ Осим овога, Суд правде је протумачио да је сврха члана 218, став 11. УФЕУ да предупреди настанак било каквих компликација у односима између институција Уније, као и у односима између Уније и држава чланица, које би могле да

¹⁰⁰⁴ Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Op. cit., p. 496.

¹⁰⁰⁵ Opinion 2/94, *Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* [1996] ECR I-1759, para. 6.

¹⁰⁰⁶ Opinion 1/75 [1975] ECR 1355, p. 1360.

произведу правне спорове о усаглашености међународног уговора са оснивачким уговорима. Надаље Суд налази да:

„могућа одлука Суда са овим циљем о томе да је један такав уговор, било због своје садржине или због поступка примењеног ради његовог закључивања, супротан одредбама оснивачког уговора не би пропустила да произведе, не само на комунитарном нивоу, већ и на нивоу међународних односа, озбиљне потешкоће и могла би да нанесе штету свим заинтересованим странама, укључујући и треће државе. Ради избегавања оваквих компликација оснивачки уговор је прибегло изузетном поступку за подношење *a priori* захтева Суду правде за разјашњавање, пре закључивања тог уговора, да ли је исти у складу са оснивачким уговором. Због тога, овај поступак мора бити отворен за сва питања која могу бити предмет захтева за разматрање пред судовима, било пред Судом правде или по могућности пред националним судовима, све док таква питања побуђују сумњу у погледу како суштинске, тако и формалне ваљаности тог уговора у односу на конституцију уговор.“¹⁰⁰⁷

Суд даље појашњава да се питање усаглашености међународног уговора са оснивачким уговорима може поставити како у форми захтева из члана 218, став 11. УФЕУ, тако и у форми захтева за претходно питање из члана 267. УФЕУ.¹⁰⁰⁸

Јуриспруденција Суда правде по овом питању показује да је Суд отворен за покретање овог поступка у свакој фази закључивања уговора, при чему није искључио ни *a posteriori* контролу која би представљала испитивање законитости одлуке о закључивању међународног уговора. Што се тиче уговора који је у фази преговора, испитивање усаглашености уговора је у правилу могуће већ од момента када је довољно прецизна садржина међународног уговора да би се могла испитати њена усаглашеност са оснивачким уговорима ЕУ.¹⁰⁰⁹

Надаље, треба истаћи да Суд правде екстензивно тумачи своја овлашћења да испитује усаглашеност међународног уговора са оснивачким уговорима. У том смислу, контроли Суда подлеже и постојање надлежности Уније да закључује међународне уговоре у питању. У случају када је Суд давао негативна мишљења, није се приступало изменама оснивачких уговора. Европска комисија је углавном настојала да поново испреговара спорне одредбе међународног уговора у питању и на тај начин отклони неусаглашеност са конститутивним актима ЕУ.¹⁰¹⁰ Такође,

¹⁰⁰⁷ Opinion 1/75 [1975] ECR 1355, pp. 1360-1361.

¹⁰⁰⁸ Opinion 1/75 [1975] ECR 1355, p. 1361.

¹⁰⁰⁹ Такав став је Суд правде изнео у мишљењу Opinion 3/94 [1995] ECR I-4577. Види шире: Александра Чавошки, Ана Кнежевић-Бојовић, Душан Поповић, *Op. cit.*, стр. 37-38.

¹⁰¹⁰ Denys Simon, *Op. cit.*, p. 287; Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne, Op. cit.*, p. 497. Суд правде је у предмету Opinion 1/78 on *International Agreement on Natural Rubber* [1979] ECR 2871, para. 30. констатовао: „пресуда о сагласности споразума са Уговором не зависи само о

Суд правде је у оквирима поступка претходног питања из члана 267. УФЕУ (бивши члан 234. УЕЗ) афирмисао своју надлежност да испитује дејство и тумачи међународне уговоре које закључи ЕУ самостално или заједно са државама чланицама у форми мешовитих уговора. Такође, у склопу тумачења споразума о придруживању, Суд се оценио надлежним да тумачи акте које усвоје заједничка тела страна уговорница таквих споразума. Овакво широко поимање надлежности Суда правде је значајно јер даје Суду довољно могућности да успостави јединствен приступ тумачењу и примени међународних уговора које закључи ЕУ.¹⁰¹¹

У погледу метода тумачења међународних уговора, овај Суд је установио правило да се „у складу са сталном судском праксом, међународни уговор мора тумачити на основу речи којима је редигован као и у светлу његових циљева.“¹⁰¹² Из наведеног произилази да је Суд прихватио као основне методе текстуални метод и телеолошко тумачење међународних уговора, што уосталом одражава и правила међународног обичајног права и одредбе члана 31. Бечке конвенције из 1969, као члана 21. Бечке конвенције из 1986. године.

Могућност за покретање судске контроле је процедурална гаранција да се потврди примат конститутивног уговора који је признат у правном систему Европске уније над међународним уговорима.¹⁰¹³

2.3.4. Специфичности институционалних односа у Европској унији у поступку закључивања међународних уговора

Државе чланице Европске уније придају велики значај овлашћењима која Унија поседује у међународној сфери, а нарочито у погледу закључивања међународних уговора. Ова овлашћења у највећој мери залазе у питања спољне политике држава и тичу се једног од битних елемената суверенитета. Стога је сам поступак закључивања међународних уговора чија је страна уговорница Европска унија обележен одређеним посебностима у односу на редовни законодавни

одредбама материјалног права, него такође и од оних које се односе на овлашћења, поступке и организацију институција Заједнице.“

¹⁰¹¹ Francis G. Jacobs, ‘Direct effect and interpretation of international agreements in the recent case law of the European Court of Justice,’ *Op. cit.*, p. 14.

¹⁰¹² Case C-118/07, *Commission v. Finland* [2009] ECR I-10889, para. 39.

¹⁰¹³ Judicaël Etienne, *Op. cit.*, p. 17.

поступак. Та посебност се види у доминацији Савета ЕУ као институције међувладиног карактера која најдиректније заступа интересе држава чланица. Савет одлучује о свакој битној фази поступка закључивања међународних уговора, почев од покретања преговора, па до изражавања пристанка на обавезивање уговором. Ова међудржавна димензија је посебно видљива у кругу питања о којима Савет одлучује једногласно. У тим питањима, која су горе наведена, присутна је логика националних интереса држава чланица и потреба да се исти обезбеде на најефикаснији начин. Европска комисија има искључиво улогу иницијатора, а слична је и позиција високог представника. С друге стране, Европски парламент у оним случајевима у којима је потребна његова сагласност такође има значајну улогу, али међувладини интереси кроз Савет ЕУ ипак преваладају јер ова институција одлучује о самом покретању преговора. Улога Европског парламента, иако постоји могућност одређеног утицаја, како смо горе показали у фази преговора, посебно долази до изражаја тек у последњој фази поступка.¹⁰¹⁴ У том смислу, због могућности прихватања или одбијања, Европски парламент настоји да оснажи механизме утицаја на процес преговора и утврђивања позиције Европске уније пре закључивања међународног уговора.¹⁰¹⁵

2.3.5. Мешовити уговори као специфичан инструмент манифестовања међународноправног субјективитета Европске уније

Уговорна способност Европске уније је значајно право у оквиру њеног међународноправног субјективитета јер јој омогућава и деловање на међународном плану и генерисање правила која улазе у састав права Европске уније, односно чине саставни део њеног *acquis*-а. Међутим, обавезивање Европске уније међународним уговорима није једнозначно. На Европску унију се односи неколико врста уговора. Прву групу чине они уговори чија је она уговорница без учешћа држава чланица. Другу групу чине мешовити уговори чије су стране у државе чланице. Међутим, Европска унија под одређеним условима може бити обавезана уговорима које су закључиле државе чланице.¹⁰¹⁶ У наредним редовима

¹⁰¹⁴ Denys Simon, *Op. cit.*, pp. 283-284.

¹⁰¹⁵ Види шире: Stefan Kraus, 'The European Parliament in EU External Relations: The Customs Union with Turkey,' *European Foreign Affairs Review*, Vol. 5, 2000, pp. 222-225.

¹⁰¹⁶ T C Hartley, *Op. cit.*, p. 174.

ћемо посебно испитати правни положај и улогу мешовитих уговора у остваривању међународноправног субјективитета Европске уније.

Мешовити уговори би се могли одредити као међународни уговори које је закључила међународна организација и све или неке од њених држава чланица са трећом државом, трећим државама или другом међународном организацијом, а за чије извршавање искључиву надлежност не поседује ни међународна организација нити њене државе чланице.¹⁰¹⁷ Мешовити уговори су посебна правна форма која омогућује да Европска унија и њене државе чланице, преговарају, закључују и проводе међународне уговоре који се *ratione materiae* односе на питања која спадају у надлежност и Уније и држава чланица.¹⁰¹⁸ Овај тип међународних уговора које закључује Европска унија је значајан јер подразумева заједничко и активно учешће Уније и њених држава чланица и заједничко суделовање већег броја међународноправних субјеката.¹⁰¹⁹ Сматра се да је први мешовити уговор који је закључила Европска економска заједница био Споразум о придруживању закључен са грчком 1961. године. Након тога устаљено је да се споразуми о придруживању по правилу закључују као мешовити уговори.¹⁰²⁰ Иако је овај тип међународних уговора присутан у пракси Европске уније и некадашње Европске заједнице, и као такав, представља једно од основних облика испољавања њеног међународноправног субјективитета, мешовити уговори нису дефинисани у конститутивним уговорима ЕУ.¹⁰²¹ Ипак, одређени помен ове врсте уговора био је предвиђен у члану 133, став 6. Уговора о оснивању Европске

¹⁰¹⁷ Наведено према фусноти број 1. у Martin Björklund, 'Responsibility in the EC for Mixed Agreements – Should Non-Member Parties Care?' in: *Nordic Journal of International Law*, Vol. 70, 2001, p. 373.

¹⁰¹⁸ Panos Koutrakos, 'The Interpretation of Mixed Agreements under the Preliminary Reference Procedure,' *Op. cit.*, p. 25.

¹⁰¹⁹ Sara Dillon, *Op. cit.*, p. 325.

¹⁰²⁰ Jean-Victor Louis, Marianne Dony, *Op. cit.*, p. 168.

¹⁰²¹ Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију (Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, 25.03.1957, <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11957K/tif/11957K.html> . 1.3.2010.) у члану 102. предвиђа могућност закључивања међународних уговора чије су уговорнице уз Комисију и државе чланице Заједнице. Наиме, у погледу споразума или конвенција закључених са трећом државом, међународном организацијом или држављанином треће државе, чије су стране осим Комисије и државе чланице, предвиђено је да могу ступити на снагу једино након нотификације Комисији од стране свих држава чланица којих се то тиче да су ови споразуми односно конвенције постали примењиви у складу са одговарајућим одредбама њиховог унутрашњег права, односно да су надлежни државни органи изразили сагласност да буду обавезани овим уговором. Према томе, ово је једини оснивачки уговор у процесу европских интеграција који предвиђа могућност закључивања мешовитих уговора.

заједнице предвиђао је да је Заједница обавезна да са државама чланицама заједнички закључује међународне уговоре који се односе на трговину културалним и аудиовитуалним услугама, образовним услугама и социјалним и здравственим услугама¹⁰²². Ова одредба није преузета у важећи члан 207. УФЕУ којим је замењен некадашњи члан 133. Уговора о оснивању Европске заједнице. Због брисања одредбе о закључивању мешовитих уговора предвиђено је да се Савет министара о закључивању ове групе уговора изјашњава једногласно (члан 207, став 4. УФЕУ).

Наиме, због потребе да Европска унија остварује своје циљеве на међународном плану, те да развија и унапређује своју међународну улогу, са једне стране, као и због чињенице да у појединим питањима која су незаобилазна као темељни облик деловања на међународном плану, њене институције не поседују пуну надлежност, са друге стране, дошло је до неопходности да се и државе чланице, као оне који су носиоцу било искључиве било подељене надлежности у овим питањима, укључе у уговорне односе. Ипак, узроци „мешовитости“ појединих уговора нису искључиво правне природе. Поред питања надлежности, као кључне правне категорије у функционисању међународноправног субјективитета ЕУ, и консеквентно томе њене уговорне способности у међународном јавном праву, политички мотиви, такође, опредељују интересе држава чланица да се афирмишу у мешовитим уговорним односима и наступају паралелно са Унијом.¹⁰²³ У том смислу Петровић правилно опажа да се: „*пракса мешовитих уговора појављивала нарочито као рефлексија стварности, као прагматично решење.*“¹⁰²⁴

У овом духу посматрано, можемо закључити да смисао склапања мешовитих уговора проистиче из саме природе процеса европске интеграције и немогућности самосталног испољавања међународноправног субјективитета ЕУ у свим пољима. Потреба за закључивање ових уговора не лежи само у чињеници да није довољна надлежност ЕУ, већ и самој суштинској повезаности питања из надлежности ЕУ и држава чланица, а која третира међународни уговор.

¹⁰²² Article 133. Treaty Establishing the European Community, Consolidated Version, *Official Journal of the European Union*, C 325/33, EN, 24.12.2002.

¹⁰²³ Guy Isaac, Marc Blanquet, *Op. cit.*, p. 175.

¹⁰²⁴ Dražen Petrović, *L'effet direct des accords internationaux de la Communauté européenne : à la recherche d'un concept*, Presses Universitaires de France, Paris, 2000, p. 137.

Раздвојено регулисање ових питања на међународном плану би значајно умањило могућност њиховог ефикасног уређења.¹⁰²⁵ Поред ових разлога, у литератури се истиче да постоје и политички и историјски разлози који указују на потребу закључивања мешовитих уговора. Такође, државе чланице улазе у међународне уговоре вођене и дипломатским разлозима, односно потребом да очувају свој национални престиж на међународном плану и активно учествују у провођењу појединих политика Уније.¹⁰²⁶

Према томе, анализом неког предлога међународног уговора који би требало да закључи Европска унија, може се установити да ли овај акт *ratione materiae* улази у домен надлежности Уније и да ли она може самостално да наступа у уговорном односу. Ако би се из неког разлога утврдило да ЕУ не може самостално да ступи у уговорни однос, већ је потребно и учешће њених држава чланица као уговорница, онда ће се приступити закључивању мешовитог уговора. Дакле, садржина уговора је та која би требало да одреди да ли ће он бити закључен као мешовит или ће Унија да наступа самостално. Питање надлежности за преговарање, закључивање и провођење уговора је само један од основа, иако најважнији, који захтевају да неки уговор буде закључен као мешовити.

У том смислу, треба указати да се мешовити уговори закључују у ситуацији када Унија има подељену надлежност са државама чланицама, али такође је то могуће и у условима тзв. паралелене надлежности. Овај други случај је знатно ређи у пракси и ради се о оним уговорима који покривају питања у којима су надлежне и Унија и државе чланице, и где Унија може самостално да наступи као уговорна страна. При томе, закључени уговор не би директно деловао на права и обавезе држава чланица нити постојање надлежности Уније искључује или ограничава надлежност држава чланица. Другим речима, Европска унија, са своје стране, у домену својих надлежности, може да закључи међународни уговор, исто као што то могу да учине и државе чланице у домену њихових надлежности, сасвим независно од Европске уније. Међутим, разлози прагматичности и обезбеђивање унисоног наступања Уније и њених држава чланица доводе до тога да се закључују мешовити уговори. Један такав пример је Уговор о оснивању Европске банке за обнову и развој. Мешовити уговори су постали правило у

¹⁰²⁵ *Ibid.*, p. 141.

¹⁰²⁶ Vladimir Medović, *Op. cit.*, p. 76.

домену подељених надлежности и ови се називају мешовити уговори *stricto sensu*. При томе, када је реч о подељеним надлежностима разликују се конкурентне подељене надлежности и коегзистентне надлежности. Прва група је присутна у оним стварима у погледу којих међународни уговор чини једну недељиву целину те није могућа његова подела у два посебна уговора од којих би један закључила ЕУ, а други државе чланице. Деловање ЕУ и држава чланица је интегрално повезано тако да једни друге надопуњују. Други пример закључивања мешовитих уговора је услучају тзв. коегзистентних надлежности које постоје у стварима где поједине одредбе међународног уговора потпадају под искључиву надлежност ЕУ, односно искључиву надлежност држава чланица те би било могуће ове одредбе, према овом критерију, раздвојити у два међународна уговора. Међутим, често разлози прагматичности налажу закључивање једног уговорног инструмента па се прибегава употреби мешовитог уговора. Иако би се овде радило о питању у искључивој надлежности ЕУ, односно њених чланица, ипак органска повезаност конкретних области је присутна у толиком степену да би њихово одвајање било контрапродуктивно па у домену међународних уговора дата материја ипак захтева мешовитост у погледу закључивања и касније имплементације споразума.¹⁰²⁷

Иако велики број најважнијих међународних уговора које је закључила Европска унија спада у групу мешовитих уговора, оснивачки уговори не помињу мешовите уговоре ни у процедуралном ни у материјалном смислу. Сматра се да је тај недостатак конститутивних аката ЕУ требало отклонити у Лисабонском уговору, али је извесно да аутори реформског акта нису имали времена, простора и спремности да се позабаве овим комплексним питањем међународноправног субјективитета Европске уније. Такође, у литератури се могу сусрести размишљања по којима је изостанак *explicite* помена категорије мешовитих уговора оправдан самом њиховом природом и устаљеним схватањем да учешће држава чланица у овим уговорима своје упориште налази у клаузи лојалности према ЕУ и једна је од обавеза проистеклих из чланског статуса у домену подељених надлежности. Додатно овоме, треба узети у обзир да су измене из Лисабона јасније дефинисале циљеве појединих политика, као и опште спољнополитичке циљеве ЕУ што би требало да олакша поимање укупних

¹⁰²⁷ Rafael Leal-Arcas, *Op. cit.*, pp. 488-491; Vladimir Medović, *Op. cit.*, p. 76; Panos Koutrakos, *EU International Relations Law, Op. cit.*, p. 151.

односа, па тако и да олакша разматрање свих питања у вези са закључивањем и применом мешовитих уговора.¹⁰²⁸ Наше је мишљење да је, без обзира на устаљену праксу закључивања мешовитих уговора, било потребно обезбедити да одредбе оснивачких уговора овај сегмент уговорне способности Европске уније, али и њених држава чланица, рефлектују барем у процедуралном смислу. У интересу држава чланица би било да је предвиђено изричито учешће у поступку изражавања пристанка на обавезивање мешовитим уговором, иако се то у праксу остварује.

Сходно томе, мешовити уговори немају само улогу да омогуће Европској унији да, и онда када нема пуну надлежност, постане уговорница у одређеним међународним уговорима паралелно са државама чланицама, већ и да заштити међународни политички имиџ самих држава чланица. На тај начин, у смислу међународноправног субјективитета, и Европска унија и њене државе чланице, добијају могућност да афирмишу и остварују свој субјективитет на међународном плану.

Без обзира на то што закључивање мешовитих уговора може бити афирмативно за међународноправни субјективитет како ЕУ, тако и њених државе чланице, поједини аутори ипак оспоравају овај концепт. Њихово оспоравање се базира на ставу да закључивање мешовитих уговора доводи до угрожавања искључивих надлежности ЕУ, као и до имплицитне ревизије оснивачких уговора, те их означавају као нешто између међудржавних и комунитарних споразума. Ипак, свесни потребе да се односи уређени мешовитим уговорима ипак регулишу актом међународног права, ови аутори сматрају да се томе треба приступити тако што би се паралелно закључивали одвојени споразуми са ЕУ и споразуми са државама чланицама. Иако негативно настројени према мешовитим уговорима, ови аутори признају да су они ипак прихватљиви у домену мултилатералних уговорних односа, док на билатералном плану треба приступати посебном уређењу односа између држава чланица са трећима одвојено од Европске уније.¹⁰²⁹ Иако ови ставови доприносе широј перспективи категорије мешовитих

¹⁰²⁸ Marise Cremona, 'Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process,' *Op. cit.*, pp. 62-63.

¹⁰²⁹ Петровић посебно указује на аргументацију коју износе Testa и Pescatore, види шире: Dražen Petrović, *Op. cit.*, p. 137.

уговора, сматрамо да предност треба дати аргументима који подржавају ову иначе устаљену праксу Европске уније.

А) Процедуралне специфичности мешовитих уговора

Специфичност мешовитих уговора се огледа и у поступању Европске уније и држава чланица које претходи њиховом закључивању. Наиме, будућу да је реч о уговорима који, најчешће, обухватају широк спектар подручја из домена више секторских политика, као и то да могу обухватати поједине сегменте политичке сарадње, битно је да се знађе адекватан начин представљања Уније и држава чланица као јединствене стране у поступку преговора са циљем закључивања мешовитог уговора. Оснивачки уговори не дају одговор на ово питање, нити је пракса Уније у том смислу конзистентна и јединствена. Оно што је извесно јесте да је у оваквом преговарачком процесу неопходно обезбедити ефективну координацију између Уније и држава чланица. У институционалном погледу, ову координацију би требало да обавља Европска комисија, уколико она делује као преговарач у име Европске уније, односно нека друга институција која поступа у име Уније. Правни основ за остваривање ове сарадње држава чланица са институцијом Европске уније треба пронаћи у обавези на лојалну сарадњу. Процес сарадње у овом контексту треба да омогући постизање усаглашене преговарачке позиције Европске уније и држава чланица, као и да одговори на питање ко ће ту позицију представити осталим преговарачким странама. Међутим, без обзира на значај овог питања, у пракси Европске уније још није дефинисан јединствен приступ овом виду координисаног деловања Уније и њених држава чланица. Ово се најчешће решава на *ad hoc* основи. Ипак, у литератури се као мање-више успешан модел наводи постигнута сагласност за преговарање споразума о трговини робама под називом *Proba 20*. Овај аранжман је предложила Европска комисија, а прихватиле су га државе чланице у оквиру Комитета сталних представника 1981. године. Постигнутим договором је усаглашено да ће државе чланице и тадашња Заједница бити заступане зјадничком делегацијом. Ова делегација ће заступати заједничку преговарачку позицију која је усаглашена унутар тела Савета министара. Позиција ће бити представљена према формули једног гласа, а по правилу, заједнички представник Заједнице и држава чланица

би требало да буде Европска комисија. Ипак, уколико посебне околности то буду захтевале, заједничку позицију може представити и представник државе чланице која обавља председавање Саветом. Генерално, договор подвлачи значај флексибилности при одређивању посебних модалитета представљања, приликом чега треба узети у обзир користи које би могло за Заједницу да донесе представљање од стране држава чланица, узимајући у обзир стратешку, тактичку и техничку предност коју у преговарачком процесу могу имати представници појединих држава чланица.¹⁰³⁰ Сматрамо да се на основу овог решења може развијати даљња институционална пракса која може послужити, у мери у којој је конзистентна, за увођење једног нормираног решења.

Посебан случај закључивања међународних уговора са одређеном врстом мешовитости је био у периоду пре ступања Лисабонског уговора на снагу, односно постојања Европске уније и Европске заједнице које су уживале одговарајући обим уговорне способности. Треба нагласити да овде није реч о уобичајеним мешовитим уговорима који подразумевају заједничко деловање ЕУ и држава чланица, већ о посебној техници заједничког наступања ЕУ и ЕЗ у оним уговорима који су у погледу питања која обухватају залазили у надлежности ових организација. Као пример оваквог мешовитог уговора наводи се Споразум између Европске уније, Европске заједнице и Швајцарске Конфедерације о придруживању Швајцарске Конфедерације извршавању, примени и развоју шенгенског *acquis*-а. Оно што је занимљиво у овом примеру, а у вези са предметом наше анализе, јесте правно резоновање којим се водио Савет ЕУ приликом одлучивања о начину преговарања, потписивања и закључивања предметног међународног уговора. Европска комисија је сугерисала закључивање двају одвојених међународних уговора, једног у име Европске заједнице, на основу одредаба Уговора о оснивању Европске заједнице, а други у име Европске уније, на основу одредаба Уговора о Европској унији. Аргументација којом је образлаган овај предлог је обухватала одвојеност двају структура, затим различите поступке одлучивања приликом усвајања унутрашњих аката, различиту улогу Европског парламента и Суда правде зависно од оснивачког уговора, као и чињеницу да је бивши члан 47. УЕУ предвиђао да овај уговор не може утицати на

¹⁰³⁰ Panos Koutrakos, *EU International Relations Law, Op. cit.*, pp. 161-162.

примену Уговора о оснивању Европске заједнице. Међутим, без обзира на обимну аргументацију Европске комисије, Савет је одлучио да се закључује један уговор, који ће испреговарати заједнички председништво Савета и Европска комисија. На овај начин је створена одређена не баш правно елегантна, али истина прагматична симбиоза одредаба двају тада важећих оснивачких уговора, што је генерисало посебан облик мешовитости, те се као стране уговорни поред Швајцарске Конфедерације појављују и Европска унија и Европска заједница.¹⁰³¹ Следећи ову праксу закључен је и Протокол о приступању Кнежевине Лихтенштајн споразуму који је раније закључен са Швајцарском, где се као стране појављују и Унија и Заједница.¹⁰³²

Б) Јуриспруденција Суда правде о мешовитим уговорима

Као што је уобичајено у великом броју питања правног система Европске уније да се она питања која нису уопште или не у довољној мери јасно решена у конститутивним уговорима Уније, правну страну свог постојања употпуњавају кроз релевантну праксу Суда правде Европске уније. У сличном су положају и мешовити уговори, те ћемо у наредним редовима размотрити јуриспруденцију Суда правде о овој врсти уговора које закључује Унија.

¹⁰³¹ Види шире: Gilles de Kerchove, Stephan Marquardt, *Op. cit.*, pp. 824-825. Раздвојеност правних основа се види из одлука о потписивању овог споразума. Тако се у члану 3. Одлуке о потписивању споразума у име ЕЗ предвиђа да ова одлука се примењује на области обухваћене одредбама наведеним у анексима А и Б споразума и на њихов развој у мери у којој ове одредбе имају правни основ у Уговору о оснивању Европске заједнице или у мери у којој је Одлука 1999/436/ЕЗ одредила да да оне имају такав основ (2004/860/CE: Décision du Conseil du 25 octobre 2004 relative à la signature, au nom de la Communauté européenne, et à l'application provisoire de certaines dispositions de l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, *Journal officiel de l'Union européenne*, FR, L 370/78, 17.12.2004.), док се у члану 3. Одлука у име ЕУ предвиђа да се ова одлука примењује на области обухваћене одредбама наведеним у анексима А и Б споразума и на њихов развој у мери у којој ове одредбе имају правни основ у Уговору о Европској унији или у мери у којој је Одлука 1999/436/ЕЗ одредила да да оне имају такав основ (2004/849/CE: Décision du Conseil du 25 octobre 2004 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de certaines dispositions de l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, *Journal officiel de l'Union européenne*, FR, L 368/26, 15.12.2004.).

¹⁰³² Protocole entre l'Union européenne, la Communauté européenne, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur l'adhésion de la Principauté de Liechtenstein à l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, *Journal officiel de l'Union européenne*, FR, L 160/3, 18.03.2011.

У ранијим разматрањима смо показали да је Суд правде ЕУ прихватио и подржао закључивање мешовитих уговора. Ипак, остаје потребно да се расветли евентуална концепција Суда правде о мешовитим уговорима у смислу услова под којима је потребно да буде одређени међународни уговор закључен у форми мешовитог. Сагледавајући релевантну праксу Суда правде, сматрамо да се могу издиференцирати две групе разлога због којих би одређени међународни уговор требало да буде закључен кроз заједничко деловање ЕУ и њених држава чланица, односно у форми мешовитог уговора. Први разлог се односи на обавезу финансирања активности предвиђених уговором, а други разлог се тиче питања надлежности.¹⁰³³

Б.1. Финансијске обавезе као разлог за закључивање мешовитих уговора

У мишљењу *Opinion 1/78 on International Agreement on Natural Rubber* Суд правде је мешовитост повезао са обавезом финансирања имплементације међународног уговора, односно финансијског инструмента који овај успоставља. Овај критериј је дефинисао на следећи начин:

„ако трошкови финансирања брзе падају на терет буџета Заједнице, радило би се о искључивој надлежности Заједнице; ако би, напротив, ове трошкове директно сносиле државе чланице, та околност би имплицирала учешће држава чланица у споразуму, заједно са Заједницом.“¹⁰³⁴

Предметни међународни уговор би се *ratione materiae* могао сврстати у подручје заједничке трговинске политике, која према ранијој судској пракси представља подручје искључиве надлежности Европске економске заједнице, односно Европске уније у данашњем стању оснивачких уговора, што би значило да је Унија искључиво надлежна за његово закључивање. Ипак, то није случај јер је Суд посебан значај придао питању финансирања структура које су успостављају овим уговором, те је учешће држава чланица у финансирању сматрао довољним елементом да установи потребу за закључивање предметног међународног уговора у форми мешовитог уговора, без обзира на то што је уговор *ratione materiae* у домену искључиве надлежности Европске економске заједнице.¹⁰³⁵

¹⁰³³ Слична констатација је дата код: Rafael Leal-Arcas, 'Op. cit.', p. 485; Sara Dillon, Op. cit., p. 329.

¹⁰³⁴ *Opinion 1/78 on International Agreement on Natural Rubber* [1979] ECR 2871, para. 58.

¹⁰³⁵ Panos Koutrakos, *EU International Relations Law*, Op. cit., p. 16.

С друге стране, у мишљењу 1/94 Суд правде је утврдио да учешће држава чланица у финансирању међународне организације под чијим окриљем се закључује међународни уговор не значи да државе чланице Европске заједнице треба да учествују у његовом закључивању. Тако Суд налази да:

„Будући да је СТО (Светска трговинска организација) међународна организација која ће имати једино буџет за финансирање њених делатности а није инструмент финансијске политике, чињеница да ће државе чланице сносити неке од трошкова не може, ниуком погледу, сама по себи оправдати учешће држава чланица у закључивању споразума СТО-а.“¹⁰³⁶

Према томе, сама чињеница да међународни уговор подразумева обавезу финансијских издвајања није довољан да би се могло рећи да је исти мешовит. Према овој пракси се може закључити да је од значаја не само обавеза финансира, већ начин вршења ове обавезе. Ако је реч о финансијском инструменту за реализовање неке политике, а који финансирају и државе чланице, у таквој ситуацији је потребно учешће држава чланица у уговорном односу. Дакле, сама финансијска контрибуција држава чланица не ствара основ за мешовитост уговора, већ је потребно успостављање одређеног инструмента финансирања у којем оне учествују да би се створила потреба за закључивањем мешовитог уговора.

Б.2. Питање надлежности као разлог за закључивање мешовитих уговора

У пракси Суда правде су се појавили случајеви који се тичу усаглашености са оснивачким уговорима одређених конвенција које ЕУ не може самостално да закључи не због тога што јој недостаје надлежност, већ из одређених формалних разлога. Наиме, у оквиру Међународне организације рада која делује по принципу трипартитног представљања, израђен је предлог Конвенције о број 170. о безбедности на раду и употреби хемијских производа¹⁰³⁷. Разматрајући предметну ствар, Суд правде је утврдио да је тадашња Европска заједница већ

¹⁰³⁶ Opinion 1/94 *Competence of the Community to conclude international agreements concerning services and the protection of intellectual property* [1994] ECR I-5267, para. 21.

¹⁰³⁷ Convention No 170 concernant la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail, доступна на: http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312315,fr,10.06.2012.

усвојила одређени број аката који *ratione materiae* обухватају питања која регулише предложена Конвенција.¹⁰³⁸ Надаље Суд налази:

„25. Све док нема противуречности између ових одредаба Конвенције и одредаба поменутих директива, мора се, ипак, прихватити да се Део III Конвенције 170. односи на подручје које је већ у значајној мери обухваћено правилима Заједнице постепено усвајаним од 1967. са циљем постизања што је могуће вишег степена хармонизације и таквим прописивањем, с једне стране, да уклони препреке за трговину које би настале због разлика у прописима од једне до друге државе чланице, и с друге стране, да обезбеди заштиту људског здравља и околине.

26. У тим околностима, мора се узети у обзир да обавезе преузете у Делу III Конвенције број 170., спадају у оквир подручја обухваћеног директивама наведеним горе у параграфу 22, те да, као такве, утичу на правила Заједнице успостављена тим директивама и стога државе чланице не могу преузети такве обавезе мимо институција Заједнице.“¹⁰³⁹

Након што је Суд утврдио да одређена питања улазе у домен надлежности држава чланица, он је поновио своје раније становиште из Одлуке 1/78 и закључио:

„Када се деси да предмет једног споразума или уговора спада делимично у оквире надлежности Заједнице и делимично у надлежност држава чланица, битно је обезбедити да постоји уска повезаност између институција Заједнице и држава чланица како у процесу преговора тако и у процесу закључивања и испуњавања преузетих обавеза.“¹⁰⁴⁰

Према томе, Суд правде је и овде јасно потврдио да у областима у којима је тадашња Европска заједница већ усвојила одређене прописе, није могуће закључивање уговора без њеног учешћа, па макар и у форми мешовитог уговора.

Непостојање искључиве надлежности Европске заједнице као разлог за закључивање мешовитог уговора је потврђено и у случају који се односи на Ломе конвенцију IV. Испитујући надлежност у домену развојне политике, Суд констатује:

„Надлежност Заједнице у тој области није искључива. Државе чланице су сходно томе овлашћене да преузимају обавезе према државама нечланицама, било колективно, било индивидуално, или чак заједнички са Заједницом.“¹⁰⁴¹

¹⁰³⁸ Opinion 2/91, on Convention N° 170 of the International Labour Organization concerning safety in the use of chemicals at work [1993] ECR I-1061, para 22. Реч је о следећим актима секундарног права: Council Directive 67/548/EEC of 27 June 1967, Directive 79/831/EEC of 18 September 1979 и Directive 88/379/EEC of 7 June 1988.

¹⁰³⁹ Opinion 2/91, on Convention N° 170 of the International Labour Organization concerning safety in the use of chemicals at work [1993] ECR I-1061, para 25. и 26.

¹⁰⁴⁰ Opinion 2/91, on Convention N° 170 of the International Labour Organization concerning safety in the use of chemicals at work [1993] ECR I-1061, para 36.

¹⁰⁴¹ Case C-316/91 *European Parliament v Council of the European Union* [1994] ECR I-0625, para 26.

Још један пример закључивања мешовитих уговора због природе надлежности материје коју уговор регулише је закључивање сета споразума проистеклих из система Светске трговинске организације. У мишљењу 1/94, Суд правде је установио да тадашња Европска заједница нема искључиву надлежност да закључује уговоре који се односе на пружање услуга и трговинске аспекте интелектуалне својине.¹⁰⁴² Из претходног се види да што се тиче правног основа мешовитости, Суд правде сматра да се овај налази искључиво у домену правила Европске уније, односно некадашње Европске заједнице. Као основ за аргументацију у прилог потребе да се неки међународни уговор закључи као мешовити не могу се наводити одредбе унутрашњег права држава чланица.¹⁰⁴³

В) Класификација мешовитих уговора

Пошто је институт мешовитог уговора сам по себи комплексан, теорија међународног права је идентификовала неколико основа по којима се ови уговори могу класификовати. Тако се говори о факултативној и обавезној мешовитости, затим о хоризонталној и вертикалној и коначно, о потпуној и непотпуној мешовитости.

Имајући у виду различиту врсту надлежности Уније, односно њених држава чланица, као и међусобни утицај надлежности и њиховог остваривања на међународном плану, треба указати на теоретску могућност разликовања обавезне и факултативне мешовитости међународних уговора. Факултативна мешовитост је присутна у оним областима где не постоје правни разлози за заједничко деловање ЕУ и њених држава чланица у неком уговорном односу и где свако од њих може самостално да закључује уговоре. Ради се најчешће о питањима у којима је улога Уније у домену координативног деловања или пружања подршке акцији држава чланица, као и тамо где постоји паралелна надлежност. Ако у оваквој ситуацији дође до закључивања мешовитог уговора, онда је то мотивисано неким политичким разлозима и на њима заснованој процени

¹⁰⁴² Види шире: Panos Koutrakos, 'The Interpretation of Mixed Agreements under the Preliminary Reference Procedure,' *Op. cit.*, pp. 26-29.

¹⁰⁴³ Dražen Petrović, *Op. cit.*, p. 140. Овај аутор посебно указује на *Opinion 2/92 Competence of the Community or one of its institutions to participate in the Third Revised Decision of the OECD on national treatment* [1995] ECR I-0521.

институција ЕУ и органа држава чланица о опортунитету оваквог оравног решења. Као примери се наводе уговори о заштити животне средине, а могуће је овде подвести и неке уговоре из области ЗСБП-а. С друге стране, чешћа је ситуација обавезне мешовитости где је закључивање мешовитог уговора знасновано на правним разлозима, као што је питање надлежности, односно захтеви друге уговорне стране, и који су иманенти самом међународном уговору који се закључује. Ипак, без обзира на ова теоретска разматрања, преовлађујуће ће бити питање политичког става које заузму институције Уније, нарочито Савет ЕУ и његова помоћна тела, чији став може одредити да ли да се закључи мешовити уговор. Досадашња пракса је, као што смо већ истакли, фаворизовала закључивање мешовитих уговора.¹⁰⁴⁴

У вези са врстом надлежности која је у питању, мешовитост може бити хоризонтална или вертикална. Хоризонтална мешовитост се јавља у оним ситуацијама уколико мешовити уговор обухвата подручја у којима постоји искључива надлежност Уније, као и оне у којима постоји искључива надлежност држава чланица. Да би се различити сектори уредили једним уговорним актом, потребно је закључити мешовити уговор. Вертикална мешовитост постоји у ситуацијама када је потребно деловање држава чланица да би се провео неки међународни уговор који се односи на питања која су у надлежности Европске уније. У овом, дакле, случају разлог мешовитости лежи у потреби да државе проводе обавезе које је Европска унија стипулисала, јер ЕУ не може сама провести конкретне обавезе иако је за њих надлежна, већ се ослања на администрацију држава чланица. Најчешћи примери овакве мешовитости се јављају уколико је потребно да државе чланице финансијски допринесу провођењу уговорних обавеза.¹⁰⁴⁵

Поред ове класификације мешовитости уговора, у литератури се сусреће и подела на потпуне мешовите уговоре (*complete mixed agreements*) и непотпуне мешовите уговоре (*incomplete mixed agreements*). Прва група подразумева да су стране уговорнице поред Уније и све државе чланице, док у случају друге групе ових уговора нису све државе чланице постале уговорнице уговора. Међутим, овај уговор ће имати такво дејство на те државе чланице које нису постале његове

¹⁰⁴⁴ Rafael Leal-Arcas *Op. cit.*, pp. 494-495.

¹⁰⁴⁵ Jean-Victor Louis, Marianne Dony *Op. cit.*, pp. 169-171.

уговорнице као што има и сваки други међународни уговор који је закључила Европска унија самостално.¹⁰⁴⁶ Koutrakos наводи као пример непотпуних мешовитих уговора Конвенцију о заштити Алпа (Алпску конвенцију) коју су закључили Европска заједнице и неколико држава чланица које су алпске државе: Француска, Немачка, Италија и Аустрија, са једне стране, и Швајцарска, са друге стране. Још један илустративан пример јесте Конвенција о хидро-економској сарадњи у дунавском базену, коју су закључили Немачка и Европска заједница, са једне стране, и Аустрија (која тада није била чланица Уније), са друге стране.¹⁰⁴⁷

Г) Однос друге стране према мешовитим уговорима

Будући да мешовити уговор има ту специфичност да се са једне стране као уговорнице појављују Европска унија и њене државе чланице, сасвим је смислено питање односа других страна уговорница мешовитог уговора према томе ко је надлежан за одређено питање у које је регулисано мешовитим уговором. Наиме, учешће ЕУ и држава чланица је условљено стањем односа по коме одређено питање које је регулисано међународним уговором није у пуној надлежности ни Уније ни државе чланице. Код осталих уговорница се може, у случају неуиспуњавања преузетих обавеза, поставити питање ко је одговоран – да ли је одговорна ЕУ или државе чланице. Другим речима, поставља се питање како је могуће утврдити која конкретна одредба обавезује Унију или државе чланице, односно у чијој је надлежности питање које је урежено одређеном одредбом мешовитог уговора.¹⁰⁴⁸ У суштини, Европска унија државе чланице према осталим уговорницама неког мешовитог уговора наступају као једна уговорна страна и мешовити уговор закључују у целини.¹⁰⁴⁹ Теорија и пракса засад не налазе јединствено решење овог проблема.

¹⁰⁴⁶ Rafael Leal-Arcas, *Op. cit.*, pp. 495-496.

¹⁰⁴⁷ Décision du Conseil 96/191/EC du 26 février 1996 concernant la conclusion de la convention sur la protection des Alpes (convention alpine), *Journal officiel des Communautés européennes*, FR, N° L 61/31, 12.03.1996; Décision du Conseil 90/160/EC du 22 mars 1990, concernant la conclusion de la convention entre la République fédérale d'Allemagne et la Communauté économique européenne, d'une part, et la République d'Autriche, d'autre part, relative à la coopération hydro-économique dans le bassin du Danube, *Journal officiel des Communautés européennes*, FR, N° L 90/18, 05.04.1990. Види шире: Panos Koutrakos, *EU International Relations Law, Op. cit.*, pp. 151-152.

¹⁰⁴⁸ Eva Steinberger, 'The WTO Treaty as a Mixed Agreement: Problems with the EC's and the EC Member States' Membership of the WTO,' in: *European Journal of International Law*, Vol. 17, No. 4, 2006, pp. 839-840.

¹⁰⁴⁹ Jean-Victor Louis, Marianne Dony, *Op. cit.*, p. 187.

У покушају да предложимо одређени метод како да се превазиђе ово питању у случају спора, чини нам се сврсисходним да укажемо на једну одлуку Суда правде у предмету *Draft Convention of the International Atomic Energy Agency on the Physical Protection of Nuclear Materials, Facilities and Transports* од 14.11.1978¹⁰⁵⁰. У овој пресуди се поставило питање у оквиру контролне процедуре из члана 103. Уговора о успостављању Европске заједнице за атомску енергију о расподели надлежности у вези са закључивањем једне конвенције под окриљем Међународне агенције за атомску енергију од стране Европске заједнице за атомску енергију и њених држава чланица. Наиме, белгијска влада је оспоравала закључивање исте као мешовитог уговора негирајући постојање надлежности Заједнице у датој ствари. Суд је закључио, након анализе предложеног текста, да предложена конвенција третира питања која се делимично налазе у надлежности и држава чланица и Заједнице те да би изостављане Заједнице као стране уговорнице значило повреду оснивачког уговора и клаузуле лојалне сарадње.¹⁰⁵¹ Надаље, по питању да ли је потребно у одредбама конвенције разграничити и назначити која су питања у надлежности Заједнице, односно држава чланица, Суд закључује:

„ ...није потребно утврдити ни одредити, што се тиче других страна уговорница конвенције, поделу надлежности између Заједнице и држава чланица, посебно пошто се то може променити током времена. Довољно је изјавити другим странама уговорницама да питање подлеже подели надлежности у оквиру Заједнице, разумевајући да је тачна природа ове поделе унутрашње питање у које треће стране нема потребе да се уплићу. У постојећем случају је важно да примена конвенције не сме бити непотпуна.“¹⁰⁵²

Надаље је Суд, такође, закључио да ће се конвенција примењивати сходно утврђеној подели надлежности где ће свако, у оквиру својих овлашћења, да проводи конкретне обавезе.¹⁰⁵³ Из цитиране судске одлуке се види да је значајно да се омогући учешће и Заједнице, односно Европске уније и држава чланица у

¹⁰⁵⁰ Ruling 1/78 *Draft Convention of the International Atomic Energy Agency on the Physical Protection of Nuclear Materials, Facilities and Transports* [1978] ECR 2151. Иако се конкретна ствар која се разматра у овом предмету односи на Европску заједницу за атомску енергију, сматрамо га релевантним за разматрање питања мешовитих уговора јер се тиче јуриспруденције Суда правде који је такође надлежан и за примену оснивачких уговора ЕУ.

¹⁰⁵¹ Ruling 1/78 *Draft Convention of the International Atomic Energy Agency on the Physical Protection of Nuclear Materials, Facilities and Transports* [1978] ECR 2151, para. 31. и 33.

¹⁰⁵² Ruling 1/78 *Draft Convention of the International Atomic Energy Agency on the Physical Protection of Nuclear Materials, Facilities and Transports* [1978] ECR 2151, para. 35.

¹⁰⁵³ Ruling 1/78 *Draft Convention of the International Atomic Energy Agency on the Physical Protection of Nuclear Materials, Facilities and Transports* [1978] ECR 2151, para. 36.

оним уговорима у којима немају пуну надлежност, већ су питања делом из надлежности ЕУ, а делом из надлежности држава чланица. Надаље, Суд не сматра корисним да се друге уговорнице путем уговорних клаузула информишу о подели надлежности, већ је довољно да им разлози мешовитости уговора буду саопштени. Овај приступ је условљен самом чињеницом да је питање расподеле надлежности еволутивне природе те да се мења у контексту развоја евроинтеграционог процеса. Наше је мишљење да је изричита подела надлежности уведена Лисабонским уговором у значајној мери допринела разрешењу ове дилеме. Коначно, Суд је у погледу имплементације мешовитог уговора на становишту да ЕУ, односно државе чланице, испуњавају оне обавезе које су у домену њихових надлежности.

Без обзира на став Суда, пракса ЕУ и пракса неких других међународних организација познаје случајеве мешовитих уговора који садрже специфичне клаузуле о надлежности. Тако Вјörklund наводи примере Ломе конвенција као мешовитих уговора у којима је садржано разграничење надлежности Европске заједнице и њених држава чланица. Додатно овоме, исти аутор указује и на Конвенцију Уједињених нација о праву мора из 1982. године која предвиђа могућност за међународну организацију да у моменту потписивања конвенције приложи декларацију у којој ће назначити питања регулисана конвенцијом, а за која су јој државе чланице пренеле надлежности. Аналогно овоме, предвиђено је и да државе чланице неке међународне организације приложе декларацију наводећи које су надлежности пренели на ту међународну организацију.¹⁰⁵⁴

Међутим, без обзира на покушај да сам мешовити уговор успостави организован и уређен приступ питању разграничења надлежности, треба имати у виду чињеницу да у великом броју случајева није једноставно успоставити јасно разграничење надлежности између неке међународне организације и њених

¹⁰⁵⁴ Martin Björklund, *Op. cit.*, pp. 376-377. У погледу декларација Европске заједнице у односу на Конвенцију о праву мора види: *Declaration concerning the competence of the European Community with regard to matters governed by the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 and the Agreement of 28 July 1994 relating to the implementation of Part XI of the Convention and Declaration made pursuant to article 5(1) of Annex IX to the Convention and to article 4(4) of the Agreement.*

http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm#European%20Community%20Declaration%20made%20upon%20formal%20confirmation, 1.06.2012. У овим декларацијама Европска заједница је навела која питања улазе у њену искључиву, а која у подељену надлежност са државама чланицама.

држава чланица.¹⁰⁵⁵ Стога би и свако решење путем уговорне клаузуле било тешко за провођење у пракси и могло да резултује разним спорењима уговорних страна.

Додатно овоме, треба указати и на то да је Суд правде, иако је, у ранијој пракси сматрао да питање поделе надлежности унутар ЕУ представља унутрашње питање у односу на треће, у каснијој пракси је изнио становиште да питање надлежности није искључиво унутрашње питање. У том маниру, Суд појашњава, наглашавајући потребу да се изабере и укаже на правилан правни основ уговорне способности Уније, да то представља и сигнал према другим странама уговорницама (трећим државама или међународним организацијама) о томе у којој мери је Унија надлежна у предметној ствари, као и томе како је успостављена подела надлежности између Уније и њених држава чланица.¹⁰⁵⁶ Пракса Међународног суда правде је на становишту да ниједна страна није обавезна да буде упозната са унутрашњим прописима друге стране.¹⁰⁵⁷

Као решење ове дилеме, нуди се примена принципа солидарне одговорности међународне организације и њених држава чланица. Специфичност финансијских обавеза је са стране Суда правде била разматрана. У вези са обавезом обезбеђења финансијске помоћи Заједнице, Суд правде је у контексту тумачења четврте Конвенције из Ломеа¹⁰⁵⁸ закључио:

„у складу са суштински билатералним карактером сарадње, обавеза да се додели 'финансијска помоћ Заједнице' пада на терет Заједнице и држава чланица, посматраних заједно. Што се тиче питања са ли Заједница или државе чланице треба да испуне ову обавезу треба знати да ... надлежност Заједнице у домену развојне помоћи није искључива, тако да су државе чланице колективно овлашћене да врше своје надлежности у том домену са циљем да снесу финансијску помоћ која треба да буде додељена АКП државама. Следи да је надлежност за имплементацију

¹⁰⁵⁵ Martin Björklund, *Op. cit.*, p. 380.

¹⁰⁵⁶ Case C-94/03 *Commission v. Council (Rotterdam Convention)* [2006] ECR I-0001, para. 55: „... важно је приметити да, заснивањем одлуке о прихватању Конвенције на двојном правном основу ... Заједница такође указује другим странама Конвенције истовремено о степену надлежности заједнице у погледу Конвенције, ..., као и о подели надлежности између Заједнице и држава чланица, која подела мора бити узета у обзир у фази примене споразума на нивоу Заједнице.“ и Marise Cremona, 'Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process,' *Op. cit.*, p. 40.

¹⁰⁵⁷ Међународни суд правде је установио: „да једна држава није правно обавезана да се информише о законодавним и уставним мерама које предузима друга држава и које су, или могу постати, битне за међународне односе ове друге.“ *Frontière terrestre et maritime entre la Cameroun et le Nigéria (Cameroun c. Nigéria; Guinée équatoriale (intervenante))*, Arrêt, CIJ, Recueil 2002, para. 266.

¹⁰⁵⁸ О Конвенцијама из Ломеа шире види на: http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/lome-convention/index_en.htm, 10.06.2012. Такође, о овој конвенцији у контексту уговорног регулисања развојен сардање види шире код: Louis Dubouis, Claude Blumann, *Op. cit.*, pp, 639-641.

финансијске помоћи Заједнице предвиђене чланом 231. Конвенције и чланом 1. Финансијског протокола подељена између Заједнице и њених држава чланица и да је на њима да изабери извор и начин финансирања.¹⁰⁵⁹

Указивање на колективно деловање држава чланица у погледу обезбеђивања финансијских средстава могло би се протумачити тако да Суд инхерентно полази од принципа солидарне одговорности држава чланица. Ипак, ми не бисмо били мишљења да је Суд настојао да овај принцип, који истина и не спомиње *expressis verbis* инаугурише на нивоу општег правила. Конкретне модалитета обезбеђења финансијског доприноса, Суд оставља на слободу одлучивања држава чланица и Заједнице констатујући да је на њима *да изабери извор и начин финансирања*. Дужни смо такође указати, да је Суд, полазећи од одредаба Конвенције и Финансијског протокола, решење питања понудио у оквирима важећих међународних уговора.

У литератури се као већинско становиште износи схватање да у случају да мешовити уговор не садржи клаузулу о надлежности, подела надлежности између Уније и држава чланица има једино интерни значај и није релевантна за друге државе уговорнице. Стога, Унија и државе чланице су солидарно одговорне за повреду било које обавезе предвиђене мешовитим уговором у питању.¹⁰⁶⁰

Ипак, треба имати у виду да институт солидарне одговорности представља институт грађанског и унутрашњег права, те да, као такав, није у потпуности адекватан за налогну примену у међународном јавном праву, посебно имајући у виду да су стране уговорнице државе, као територијални суврени, и међународне организације. Наиме, не постоји могућност да нека друга држава чланица међународне организације, односно међународна организација чији је члан држава која не извршава обавезу, изврше обавезу преузету међународним уговором, у име те државе. Због те неадекватности овог института, неки аутори сматрају да се у погледу примене мешовитих уговора треба, онда, позивати на принцип *bonae fidei* као кључни принцип међународног јавног права.¹⁰⁶¹

Наша би оцена у овом случају била да принцип солидарне одговорности, иако има низ предности у унутрашњем праву, не може представљати систематско решење у контексту примене мешовитих уговора. Овај принцип, истина, своју

¹⁰⁵⁹ Case C-316/91 *European Parliament v Council of the European Union* [1994] ECR I-0625, para 33-35.

¹⁰⁶⁰ Jean-Victor Louis, Marianne Dony, *Op. cit.*, p. 189.

¹⁰⁶¹ Види шире: Martin Björklund, *Op. cit.*, pp. 383 – 391.

примену може наћи уколико је реч о обавезама финансијске природе. У тим ситуацијама је сасвим изводиво да нека међународна организација, у контексту нашег рада то би била Европска унија, исплати обавезу која отпада не неку њену државу чланицу, као и обратно, да то учине државе чланице у име међународне организације. Касније би страна која је извршила престацију могла да оствари регресни захтев према држави, односно организацији која је пала у доцњу, сходно одговарајућим процедурама.

У том смислу, ми смо на становишту да ово питање, барем када је реч о мешовитим уговорима које закључује Европска унија уз своје државе чланице, треба решавати сходно специфичностима ЕУ. Наведена одлука Суда правде из 1978., коју смо раније цитирали, јасно је показала становиште високе европске јурисдикције да ЕУ и државе чланице треба да уговор извршавају у оквиру својих одговарајућих надлежности. С друге стране, треба знати да ЕУ закључује мешовити уговор ради остваривања неког од својих циљева утврђених оснивачким уговорима, те да пропуштање неке државе чланице да у доброј вери проводи закључени међународни уговор, који је мешовитог карактера представља, поред тога што је реч о повреди начела *pacta sunt servanda* и међународног јавног права, и кршење њених уговорних обавеза према ЕУ и другим државма чланицама, пре свега клаузуле лојалне сардање из члана 4, став 3. УЕУ.

Сходно томе, као решење евентуалних недостатака у провођењу мешовитих уговора, треба посегнути за инструментима предвиђеним оснивачким уговорима ЕУ, затим, у ситуацијама када је то примењиво. Резервна опција је примена принципа солидарне одговорности. У овом контексту треба указати и на специфичности мешовитих уговора да успостављају и заједничка тела, посебно када је реч о споразумима о придруживању, те да кроз ова заједничка тела треба решавати питања правилне и благовремене имплементације мешовитог уговора у питању, што, уосталом, и јесте један од основних њихових задатака.¹⁰⁶²

¹⁰⁶² Пример у том смислу су одредбе чланова 14. до 17. Споразума из Котонуа. Види: Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000., *Official Journal of the European Communities*, L 317/3, 15.12.2012.

Уколико би, пак, распоред политичких снага био такав да државе чланице одбију да закључе неки мешовити уговор, Европској унији не преостају механизми у домену међународног права да делују на међународном плану и унутар међународних форума. Ипак, постоји могућност за ЕУ и њене институције да се афирмишу на међународном плану предлагањем одређених инструмената који спадају у *soft law* и који, ако би били прихваћени у неком међународном форуму, могу снагом политичке обавезе да произведу одређено дејство.¹⁰⁶³

Д) Значај мешовитих уговора за међународноправни субјективитет Европске уније

Пракса која је, као што смо показали, устаљена у Европској унији да се закључују мешовити међународни уговори има, са једне стране, одређеног утицаја на развој и остваривање њеног међународноправног субјективитета, док, са друге стране, мешовита природа појединих уговора представља последицу карактеристика међународноправног субјективитета Европске уније.

Наиме, општеприхваћено је у теорији, а пракса то стално показује, да је међународноправни субјективитет међународних организација функционале природе. Исто важи и у погледу овог својства Европске уније. Директни утицај функционалне природе међународноправног субјективитета ЕУ на уговорну способност овог ентитета се огледа у томе што Унија може да закључује међународне уговоре у оним областима у којима поседује одговарајућу надлежност, било експлицитну, било имплицитну. У том смислу Унија није у могућности да закључује међународне уговоре који су *ratione materiae* било у потпуности или делимично изван њених надлежности. Стога је пракса ове организације довела до одговарајућег решења које се огледа у закључивању мешовитих уговора. Другим речима, одређеност међународноправног субјективитета ЕУ, а самим тиме и њене уговорне способности као једног од елемената овог субјективитета, додељеним надлежностима и функцијама, односно његова функционална природа, утицала је на увођење категорије мешовитих уговора у пракси ЕУ и ранијих Европских заједница чиме се настојало постићи да ЕУ постане чланица оних уговорних односа у које самостално не би

¹⁰⁶³ Rafael Leal-Arcas, *Op. cit.*, p. 512.

била у могућности да ступи због недостатка надлежности. На тај начин је надомештена недостатност међународноправног субјективитет ЕУ који његове границе, у складу са принципом функционалности, смешта у границе поверених функција и додељених надлежности.

Надаље, стање односа по којем субјективитет ЕУ у међународном јавном праву подлеже ограничењима у погледу области у којима Унија поседује уговорну способност, а што доводи до праксе закључивања мешовитих међународних уговора, јасно показује да Унија нема капацитет државе на међународном плану, нити у међународним уговорним односима може наступати као држава. Мешовити уговори, који подразумевају заједничко наступање Уније са њеним државама чланицама допуњује њен правни субјективитет и омогућује несметано и правно ваљано деловање у великом броју уговорних односа у складу са међународним правом.¹⁰⁶⁴ У вези са овим треба указати и на специфичну природу Европске уније као ентитета који превазилази обележја класичне међународне организације и који има одређени број надационалних овлашћења која пред њега стављају потребу све јачег присуства на међународном плану као активног субјекта. Ипак, због ограничења на која смо већ указали, ЕУ заједничким деловањем са државама чланицама у форми међународних уговора омогућава остваривање својих спољнополитичких циљева путем међународноправних инструмената јер се материјално подручје у којем Унија заједнички делује са својим државама чланицама као уговорна страна проширује у односу на оне области у којима би могла да наступа као једина страна уговорница. Пракса мешовитих уговора ЕУ на тај начин доприноси и развоју ове врсте инструмената у општем међународном уговорном праву.¹⁰⁶⁵ Као такви, мешовити уговори, осим тога што су израз компромиса између европских и националних институција, представљају и прагматично решење која има за циљ омогућавање закључивања ширег спектра уговорних односа уређених међународним јавним правом чиме се омогућава остваривање уговорног капацитета Европске уније.¹⁰⁶⁶

¹⁰⁶⁴ Rafael Leal-Arcas, *Op. cit.*, p. 484.

¹⁰⁶⁵ Sara Dillon, *International Op. cit.*, p. 329; Rafael Leal-Arcas, *Op. cit.*, pp. 487.

¹⁰⁶⁶ Panos Koutrakos, 'The Interpretation of Mixed Agreements under the Preliminary Reference Procedure,' *Op. cit.*, p. 28.

Додатни допринос примене института мешовитих уговора јесте у томе што Европска унија и државе чланице избегавају евентуалне конфронтације о томе у чију надлежност улази поједино питање и нису принуђени да у вези са овим воде судске поступке. Надаље, закључивање мешовитих уговора омогућује да се у оквиру неких уговора чија је садржина искључиво техничке природе, трговинске или неке друге секторске уговоре, унесу и клаузуле о политичкој сарадњи и политичком дијалогу са трећом државом. Ова клаузула свој пуни смисао добија једино уз учешће држава чланица у политичком дијалогу те је, стога, закључивање мешовитог међународног уговора примена одговарајућег међународноправног инструмента за омогућавање политичке сарадње са трећим државама.¹⁰⁶⁷

Да би се путем закључивања мешовитих уговора омогућило афирмисање међународноправног субјективитета Европске уније, али такође и њених држава чланица, потребно је решити неколико питања, која смо уочили у оквиру анализе овог сегмента уговорне способности Европске уније и њене интеракције са уговорним капацитетом држава чланица у међународном јавном праву. Као што је показано у горњим редовима, разлози за закључивање мешовитих уговора се налазе у чињеници да Европска унија располаже само ограниченим обимом надлежности, без обзира што се може чинити да је њихов обим релативно широко дефинисан оснивачким уговорима. Посматрано из перспективе правног система Европске уније, намеће се закључак да је овај у сталном процесу нормативне еволуције која се огледа у растућем броју секундарних правних аката које усвајају институције Уније на основу надлежности дефинисаним у оснивачким уговорима. Паралелно са овим обележјем институционалног и нормативног оквира у којем делују институције Европске уније, с друге стране, се јавља феномен интернационализације, коју условно можемо означити и као глобализацију, нормативног уређења све већег броја питања, које се одражава кроз закључивање растућег броја мултилатерланих и билатерланих међународних уговора. Управо због ових феномена који су објективне природе, намеће се потреба да ЕУ самостално, или заједнички са државама чланицама, закључује све већи број међународних уговора. Међутим, иако је ова пракса мешовитих уговора

¹⁰⁶⁷ Panos Koutrakos, *EU International Relations Law*, *Op. cit.*, p. 152.

присутна и нема изгледа да се неће примењивати у будућности, пред теоријом међународног права и права Европске уније, као и пред практичарима се јавља конкретан изазов. Ради унапређења уговорне праксе Европске уније, потребно је јасније дефинисати услове у којима је закључивање мешовитих уговора заиста неопходно са правног становишта. На овај начин би се ово питање ослободило утицаја политичког опортунитета приликом одлучивања о томе да ли да ЕУ постане страна уговорница неког конкретног међународног уговора, а ово питање пренело у сферу права, пре свега оних одредаба оснивачких уговора који уређују питање надлежности Европске уније и њених односа са државама чланицама. Што се тиче преговарања, закључивања и примене међународних уговора, како у процедуралном, тако и у суштинском смислу, било би корисно да институције Уније у сарадњи са државама чланицама дефинишу на јединствен начин усаглашено деловање Уније и њених држава чланица у овом контексту. Ово би требало формализовати барем у форми аката који би био природе *soft law*-а, а конкретна решења би требало засновати на најбољој пракси Уније и држава чланица, као и релевантним одлукама Суда правде Европске уније.¹⁰⁶⁸

Додатни допринос закључивања мешовитих уговора од стране Европске уније и њених држава чланица се у литератури тумачи као посебан вид манифестације федеративног принципа. У овом контексту федеративни принцип не треба схватити као облик државног уређења, већ као политичко и правно начела о учешћу различитих центара политичке моћи у остваривању уговорне способности, тј. у оквиру европских интеграција учешће држава чланица и Европске уније. На овај начин се подржава политичка реалност јер се омогућава равноправно учешће држава чланица и Европске уније у неком међународном уговорном односу при чему се остварује њихов јединствен наступ.¹⁰⁶⁹ Због прагматичности модела мешовитих уговора, они би могли да послуже као пример са широм применом који омогућава различитим нивоима власти да заједнички наступе као уговорне стране у неком уговорном односу уређеном међународним јавним правом.¹⁰⁷⁰

¹⁰⁶⁸ Слично опажање се може наћи и у: Panos Koutrakos, *EU International Relations Law*, Hart Publishing, Oxford, 2006, pp. 178-181.

¹⁰⁶⁹ Владимир Ђурић, *Op. cit.*, стр. 155-156.

¹⁰⁷⁰ Christoph Schreuer, *Op. cit.*, p. 457.

2.3.6. Значај уговорне способности Европске уније за развој њеног међународноправног субјективитета

Прихватање међународних организација генерално, а самим тим конкретно и Европске уније као субјекта међународног јавног права, представља признавање њихове могућности да развијају и манифестују своју независну правну вољу. У том смислу, ЕУ и друге међународне организације, у границама својих надлежности, самостално и независно од држава чланица, наступају на међународном плану и у оквиру међународног правног поретка преузимају права и обавезе као стране уговорнице међународних уговора, вишестраних или двостраних. Као стране уговорнице, међународне организације су формално изједначене са државама.

Наиме, испоставило се да је кроз кодификацијске процесе озваничене кроз две бечке конвенције посвећене проблематици међународног уговорног права, прихваћено становиште да овај дио међународног јавног права треба да буде једнодимензионалног карактера. То значи, да субјекти уговорних односа у складу са међународним правом, које ове конвенције третирају – државе и међународне организације, у свом својству уговорних страна уживају наглашену једнакост, као основно начело уговорних односа. Начело једнакости страна је, ако не из неких дубљих идеолошких, филозофских или политичких разлога, у међународном уговорном праву прихваћено барем због саме технике међународних уговорних односа и потребе да уговорно право оперативно буде остварено у односима између једнаких субјеката. На ширем плану међународног права, ипак, могу се уочити одређене разлике између држава и међународних организација. То је, наиме, приметно пре свега у погледу чињенице да су државе суверени ентитети што међународне организације зацело нису. У погледу овог права као елемента међународноправног субјективитета, могло би се рећи да су се међународне организације као субјекти међународног јавног права у највећој мери приближиле државама. Подручје у којем је, ипак, могуће уочити неке разлике између држава и међународних организација, у домену међународног уговорног права остаје чињеница подређености међународноправног субјективитета међународних организација принципу додељених надлежности и њиховој функционалној ограничености у оквирима поверених функција. У том сегменту, на плану

опредељивања уговорне способности међународне организације, за разлику од државе која ужива општу надлежност, у игру ступа институционално право међународне организације у питању.¹⁰⁷¹ Иста законитост која важи за све међународне организација у домену међународног уговорног права може се сходно применити и на Европску унију. Ипак, посебност коју ужива Европска унија је релативно широк обим њених спољних надлежности који јој дају могућност да делује на међународном плану.

Уговорна способност Европске уније, с обзиром на релативно велики број области, у којима она, на основу искључивих надлежности, или у домену подељених надлежности у форми мешовитих уговора, закључује међународне уговоре са трећим државама или међународним организацијама, која стиче права или преузима обавезе у складу са међународним јавним правом, омогућавају Унији да у потпуности, афирмише своје постојање на међународном плану, не само у својству међународноправног субјекта, већ и у својству актера међународних економских и политичких односа.¹⁰⁷² У том смислу Европска унија користи инструменте који су доступни у оквиру политика које остварује на спољном плану. Таква је, пре свега, заједничка трговинска политика, у оквиру које Унија има надлежност да уређује трговинске односе са трећим државама и групама трећих држава. Унија може да даје одређене трговинске концесије другој страни, али заузврат захтева поштивање неких вредносних, политичких и правних принципа који се сматрају битним у оквирима европског интеграционог процеса. На конкретном плану, Европска унија од страна којима даје одређен трговинске повластице или пружа финансијску, техничку и развојну помоћ захтева поштивање демократског уређења, политичког плурализма и заштите људских права и основних слобода. Ово проводи у дело путем различитих врста међународних уговора које закључује захваљујучи својој уговорној способности.¹⁰⁷³

Европска унија се користи међународним уговорима као главним инструментом у свом спољном деловању према трећим државама и одређеном броју међународних организација. Литература наглашава вољу институција

¹⁰⁷¹ Catherine Brölman, *The Institutional Veil in Public International Law*, *Op. cit.*, pp. 251-258.

¹⁰⁷² Panos Koutrakos, *EU International Relations Law*, *Op. cit.*, p. 359.

¹⁰⁷³ Michael Smith, *Op. cit.*, p. 168.

Европске уније да у вези са подручјима која су у њеној надлежности закључује међународне уговоре чиме својим политикама даје посебну спољну димензију и значај на међународном плану, те да је Унија склонија посезању за овим формалним правним инструментима него употреби неких других спољнополитичких инструмената или аката који би се могли окарактерисати као *soft law*. Ипак, могућност Европске уније да закључује међународне уговоре предмет је ограничења која су резултат стања да се велики број међународних уговора елаборира и усваја у оквиру међународних организација. Учешће Европске уније у овим процесима зависи од тога да ли је она чланица организације у питању.¹⁰⁷⁴

2.3.7. Утицај уговорне способности Европске уније на међународноправни субјективитет држава чланица

Након што смо појаснили значај који право закључивања међународних уговора има за међународноправни субјективитет Европске уније, потребно је да и размотримо утицај овог права Уније на међународноправни субјективитет њених држава чланица. Односно, треба да одговоримо на то какво је правно дејство међународног уговора који закључи Европска унија на државе чланице.

Практичне импликације овог питања зависе од концепта кроз који се посматра међународна организација у међународном правном поретку. Два су начелна концепта присутна у теорији међународног јавног права: концепција међународне организације као посредника и концепција о независној уговорној способности међународне организације. Према концепцији да је међународна организација само посредник и представник држава чланица, државе чланице би, њеним посредством, постале уговорнице предметног међународног уговора. Насупрот томе, шире је прихваћена концепција по којој је међународна организација субјект међународног права који располаже различитом вољом у односу на своје чланове и представља посебан и одвојен правни ентитет у међународном јавном праву, те државе чланице према уговорима које закључује

¹⁰⁷⁴ Bruno de Witte, 'International Law as a Tool for the European Union,' *Op. cit.*, p. 277.

међународна организација имају статус трећих лица.¹⁰⁷⁵ Ми се приклањамо овој другој концепцији.

У суштини, међународно уговорно право субјекте међународног права посматра као јединствене и целовите ентитете, стога у свом наступању у међународној правној сфери као страна уговорница неког међународног уговора, међународна организација се третира као „*затворен*“ ентитет. То значи да за остале уговорнице међународног уговора, у смислу међународног уговорног права, нису релевантне њене државе чланице, већ искључиво међународна организација са којом ступају у уговорни однос.¹⁰⁷⁶ Пошто међународна пракса фаворизује концепцију о независности међународноправног субјективитета међународне организације, и следствено томе њене уговорне способности, генерално би се могло закључити да је међународна организација једина уговорница међународног уговора који је закључила и на њу се односи све оно што у међународном праву важи у погледу стране уговорнице. Ипак, остаје питање о томе какав је положај држава чланица према уговору који закључи једна међународна организација. У теорији и пракси се у том смислу разликују две врсте уговора.

Прву врсту чине уговори чија је уговорница међународна организација, а њене државе чланице не фигурирају као стране тог уговора. Међутим, узимајући у обзир њихов статус чланице међународне организације и скупа права и обавеза који из тог статуса пористилу са дефинисани су пре свега конститутивним уговором организације, њихов однос према оваквом међународном уговору не би се могао подвести под уобичајни однос треће стране. Наиме, у оваквој ситуацији

¹⁰⁷⁵ Jan Klabbers, 'The changing image of international organizations,' *Op. cit.*, p. 233; Ramses A. Wessel, 'The EU as a party to international agreements: shared competences, mixed responsibilities,' *Op. cit.*, p. 178.

¹⁰⁷⁶ Ramses A. Wessel, 'The EU as a party to international agreements: shared competences, mixed responsibilities,' *Op. cit.*, pp. 178-179. Ипак, има и других мишљења о овоме. Према ставу који износи Brölman међународне организације имају, као што неки аутори то описују, *провидан институционални вео* (transparent institutional veil) јер се иза њих, у појединим околностима могу назирати и њихове државе чланице, поред институција организације, као њених саставних делова. Стога је сазнање и устаљена пракса начелне једнакости међународних организација и држава у домену међународних уговорних односа, а у њиховом својству страна уговорница, па и у процесу израде и преговора неког међународног уговора и других правних радњи предузетих пре његовог ступања на снагу, веома значајно. У том смислу, види се да се у поступању са међународним организацијама увек узима у обзир и то ко су државе чланице те организације, посебно уколико је у питању регионална организација или организација са ужим чланством. Види шире: Catherine Brölman, *The Institutional Veil in Public International Law*, *Op. cit.*, pp. 251-258.

када државе чланице нису као суверене државе учествовале у закључивању међународног уговора чија је уговорница међународна организација коју чине, оне се не могу сматрати *stricto sensu* уговорницама таквог међународног уговора и сходно томе на њих се овај уговор не односи непосредно на нивоу међународног права те се према уговору односе као треће државе. Међутим, статус државе чланице може довести до тога да овакав међународни уговор ипак посредно производи одређена дејства на државе чланице, с тим што извор евентуалних обавеза неће бити сам уговор, већ конститутивни уговор међународне организације, односно остала правила организације.¹⁰⁷⁷ Друга врста уговора које закључује међународна организација су тзв. мешовити уговори (*mixed agreements, traité mixtes*) у случају којих се уз међународну организацију као уговорнице појављују и њене државе чланице. У том случају је јасно да су и оне директно обавезане овим уговором. Овај тип уговора је значајно присутан у пракси Европске уније о чему смо већ учинили детаљну елаборацију у овом истраживању.¹⁰⁷⁸

У наредним редовима ћемо конкретније размотрити како је право ЕУ одредило ефекте међународног уговора чија је уговорница једино Унија на њене држава чланице. За разматрање овог питања полазну тачку чини члан 216, став 2. УФЕУ који утврђује обавезујуће дејство међународних уговора које је закључила ЕУ за њене институције и државе чланице. Када је реч о примени уговора које је закључила Европска унија, у складу са праксом Суда правде, они сачињавају интегрални део правног поретка ЕУ.¹⁰⁷⁹ Сходно овоме, касније је развијена пракса по којој међународни уговори, под сличним условима као и норме унутрашњих аката институција ЕУ, могу имати директно дејство. Према овоме, државе чланице, морају да поштују одредбе међународних уговора који су на снази а које је закључила Европска унија самостално. При томе, према правилима како обичајног, тако и конвенционалног међународног уговорног права, једна страна уговорница не може позивањем на своје унутрашње прописе да избегне извршавање преузете међународне обавезе. У том смислу, према позивитном

¹⁰⁷⁷ Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, p. 45.

¹⁰⁷⁸ Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, pp. 44-45; Rébecca-Emmanuela Papadopoulou, *Op. cit.*, p. 712.

¹⁰⁷⁹ Case 181/73, *Haegeman v. Belgium* [1974] ECR 449, para. 5.

међународном праву, ЕУ се не може позивати на изостанак имплементације преузете уговорне обавезе због уставних решења држава чланица или других проблема на нивоу држава чланица.¹⁰⁸⁰ Додатно овоме, треба указати да је одредбом члана 216, став 2. УФЕУ у право ЕУ уведен принцип *pacta sunt servanda*. Овај принцип у позитивном међународном праву представља фундаменталну норму уговорног права која има когентни карактер.¹⁰⁸¹ Формулација члана 216, став 2. УФЕУ у мери у којој се односи на институције ЕУ и утврђује обавезујуће дејство међународних уговора за њих, је сасвим јасна и разумљива. Међутим, део одредби који установљава исту обавезу за државе чланице могао би да буде у одређеној мери нејасан и оспораван. Наиме, када ЕУ самостално закључи неки међународни уговор са трећим државама или међународним организацијама, овакав уговор у правилу, сам по себи и према општим нормама међународног права није обавезујући за државе чланице у складу са принципом *inter alios acta, alii necque nocet necque prodest*. Ипак, овакав би закључак дакле био правилан са становишта међународног права, али наведену одредбу оснивачког уговора треба сместити у контекст права ЕУ и тумачити га у његовом светлу. Ова одредба значи да су државе чланице обавезане међународним уговором који закључи Европска унија на начин на који су обавезани сваким другим правни актом који њене институције донесу а који се односи на државе чланице. Дакле, реч је о обавези заснованој на праву ЕУ и обавези која произилази из статуса државе чланице.¹⁰⁸²

Обавеза држава чланица да поштују уговоре које закључи ЕУ проистичи из њиховог статуса чланице Уније, што даље следи све обавезе дефинисане конситутивним уговорима ЕУ, пре свега принцип лојалне сарадње. Јуриспуденција Суд правде је потврдила обавезујуће дејство међународног уговора и на државе чланице:

¹⁰⁸⁰ Ramses A. Wessel, 'The EU as a party to international agreements: shared competences, mixed responsibilities,' *Op. cit.*, p. 180. Овде је потребно указати Бечку конвенцију из 1986. године, како то чини и претходно цитирани аутор, и конкретне на одредбе члана 27. и члан 46. ове конвенције, који јасно забрањују позивање на унутрашње право како основ за неиспуњавање међународног уговора, односно као основ за оспоравње правне ваљаности исказаног пристанка на обавезивање међународним уговором. Иако ова конвенција није ступила на снагу, може се сматрати да она одражава стање обичајног права по овом питању, као и да је то већински став доктрине међународног уговорног права.

¹⁰⁸¹ Milenko Kreća, *Prestanak dejstva ugovora u savremenom međunarodnom javnom pravu*, Научна књига, Београд, 1988, стр. 9.

¹⁰⁸² Judicaël Etienne, *Op. cit.*, pp. 9-10.

„Мере потребне за провођење одредаба споразума који је закључила Заједница треба да се усвајају, према важећем комунитарном праву у областима на које се односе одредбе споразума, било од стране институција Заједнице, било од стране држава чланица. То је нарочито тачно у вези са споразумима као што су они који се односе на слободну трговину у којим се преузете обавезе протежу на више области различите природе. Обезбеђујући поштивање обавеза заснованих на споразуму који су закључиле институције Заједнице, државе чланице испуњавају обавезе не само у односу на треће државе у питању, већ и изнад свега у односу на Заједницу која је преузела одговорност за правилно испуњење споразума. Због тога одредбе једног таквог споразума ... чине интегрални део комунитарног правног система.“¹⁰⁸³

Медовић сматра да је интенција ове судске изреке да се нагласи обавезаност држава чланица ЕУ међународним уговорима које је ова закључила што даље омогућава да ЕУ испуни обавезу преузету према другој уговорници. Дакле, обавеза коју би могле имати државе чланице, а у вези са провођењем неког уговора од стране ЕУ може бити и обавеза нечињења, тј. државе чланице се морају суздржати од предузимања радњи којима би угрозиле или онемогућиле испуњавање уговорне обавезе коју је преузела Европска унија. Обавезаност државе чланице у овој ситуацији не лежи у уговорном односу ЕУ и трећих држава, већ се заснива на обавези утврђеној УФЕУ, тј. оснивачким уговором чија је страна држава чланица ЕУ. Пропуштање државе чланице да допринесе провођењу уговорне обавезе ЕУ представљало би кршење чланске обавезе према Унији, а не повреду уговорног односа ЕУ и треће државе.¹⁰⁸⁴ Према томе, овде имамо два међународноправна уговорна односа. Први је заснован конститутивним уговором ЕУ и државе чланице на његовом основу имају одређене обавезе и у погледу уговорних односа у које ступа Унија. Други уговорни однос јесте онај у који ступи ЕУ са трећим државама или међународним организацијама. Њене државе чланице нису субјекти овог односа, изузев уколико није реч о мешовитим уговорима. Ипак, они могу имати одређене обавезе у вези са овим уговорним односом, али основ тих обавеза се налази у уговорном односу заснованом на конститутивном акту ЕУ, а никако на уговорном односу између ЕУ и трећих субјеката.

Дакле, државе чланице су обавезне да у свом унутрашњем правном систему поштују и проводе ове међународне уговоре у доменима који су у њиховој надлежности. Међународни уговори које је закључила ЕУ производе

¹⁰⁸³ Case 104/81 *Hauptzollamt Mainz v C.A. Kupferberg & Cie KG* [1982] ECR 3641, para. 12-13.

¹⁰⁸⁴ Vladimir Medović, *Op. cit.*, p. 125.

преемптивно дејство на државе чланице и спречавају државе чланице да закључују такве међународне уговоре, било билатералне, или мултилатералне, који би били супротни међународним уговорима чија је страна ЕУ. Супротно поступање би представљало повреду права ЕУ и обавеза преузетих ступањем у чланство ове организације.¹⁰⁸⁵

У овом контексту се поставља и питање евентуалне одговорности држава чланица за преузете уговорне обавезе међународне организације. О овом питању је у теорији увек могуће сусрести супротне ставове. Ипак, као превладавајуће мишљење нам се чини налаз Института за међународно право по којем у позитивном међународном праву не постоји норма по којој државе чланице сnose одговорност према трећим странама за неиспуњавање обавеза које је међународна организација преузела према трећим државама. Према овоме, ни државе чланице ЕУ не би биле одговорне за пропусте ЕУ да испуни неку обавезу преузету међународним уговором јер се међународне организације сматрају, како смо горе нагласили, као самостални правни субјекти и затворени ентитети у међународном уговорном праву.¹⁰⁸⁶

Осим тога што су државе чланице у обавези да поштују уговорне способности Европске уније у смислу члан 261, став 2. УФЕУ, треба указати да је њихов међународноправни субјективитет ограничен у оним областима у којима је Унија стекла надлежности за преузимање међународних обавеза, тј. закључивање међународних уговора. Пренос надлежности на Европску унију да закључује међународне уговоре има преемптивно дејство на уговорну способност држава чланица. Јасно је да су државе чланице изгубиле надлежност за деловање у оним областима које су постале искључива надлежност Европске уније. Видели смо да када институције Европске уније усвоје одређене акте у домену подељених надлежности, ови акти доводе до преемпције у смислу члана 2, став 2. УФЕУ те државе чланице не могу више деловати у тим подручјима. Ово се одражава и на спољну страну надлежности јер члан 3, став 2. УФЕУ предвиђа да Унија има искључиво право закључивања међународних уговора када је то предвиђено легислативним актом Уније или је потребно да Унији омогући да врши своју

¹⁰⁸⁵ Ramses A. Wessel, 'The EU as a party to international agreements: shared competences, mixed responsibilities,' *Op. cit.*, p. 184.

¹⁰⁸⁶ *Ibid.*, pp. 180-181.

унутрашњу надлежност или у мери у којој је ово закључивање у могућности да утиче на заједничка права или да им измени обим примене. Да ли је дошло до остваривања принципа *occupation of the field* на основу неке мере Европске уније представља фактичко питање које је могуће утврдити само *in concreto* у погледу сваког датог међународног уговора који би државе чланице настојале да закључе.¹⁰⁸⁷ Према томе, на органима Европске уније који се старају о поштивању права ЕУ (посебно је то обавеза Европске комисије која може покренути поступке пред Судом правде против држава чланица у складу са чланом 258. УФЕУ) јесте да испитају да ли државе чланице кориштењем своје уговорне способности нарушавају подручје у којем је надлежна Европска унија. Такође, државе чланице, поштујући своје чланске обавезе и посебно принцип лојалне сардње из члана 4, став 3. УЕУ. Што се тиче националних органа, пре свега судова држава чланица, de Witte је на становишту да би они требало да акте држава чланица који би били супротни утврђеној подели надлежности између Уније и држава чланица и који би залазили у подручја у којима су државе чланице изгубиле уговорну способност у смислу међународног јавног права третирају као акте *ultra vires* и да их оглашавају ништавим.¹⁰⁸⁸

Осим тога да су државе чланице обавезане уговорима чија је уговорница Унија, треба напоменути да, у одређеним случајевима, Европска унија може бити обавезана уговорима које су државе чланице закључиле пре стицања статуса члана Уније. Ову проблематику смо детаљније размотрили у поглављу III у оквиру расправе о дејству међународних уговора у праву Уније.

Међународноправни субјективитет држава чланица у оним областима које нису обухваћене конститутивним уговорима Европске уније може се манифестивати слободно и без ограничења у смислу права ЕУ. У том смислу, државе чланице су у могућности да закључују међународне уговоре између себе чиме успостављају видове сарадње и у оним областима које нису обухваћене сарадњом у оквиру Европске уније. Такође, државе чланице могу закључивати међународне уговоре и са трећим државама. Тако се може говорити о две врсте

¹⁰⁸⁷ Bruno de Witte, 'Old-fashioned Flexibility: International Agreements between Members States of the European Union,' in: Gráinne de Búrca, Joanne Scott (eds.), *Constitutional Change in the EU – from Uniformity to Flexibility*, Hart Publishing, Oxford, 2000, p. 41.

¹⁰⁸⁸ *Ibid.*, p. 45.

међународних уговора које закључују државе чланице: међународни уговори *inter se* и међународни уговори *inter se cum tertiis*.¹⁰⁸⁹

Посебан вид ових међународних уговора се закључује у оним ситуацијама када материја која је обухваћена међународним уговором улази у подручја која су у надлежности Европске уније, било искључиве или подељене, а сам међународни уговор не даје могућност да Унија постаје његова страна уговорница, онда се приступа решењу да државе чланице уз сагласност Савета ЕУ закључују овај уговор. Међутим, чињеница да се ради о питањима која су у надлежности Уније производи одговарајуће правне консеквенце.¹⁰⁹⁰ Ово је на одређени начин и предвиђено и у пракси Суда правде који је утврдио да:

„Када се деси да предмет једног споразума или уговора спада делимично у оквире надлежности Заједнице и делимично у надлежност држава чланица, битно је обезбедити да постоји уска повезаност између институција Заједнице и држава чланица како у процесу преговора тако и у процесу закључивања и испуњавања преузетих обавеза.“¹⁰⁹¹

Као примери оваквог поступања наводи се Међународна конвенције о грађанској одговорности за штету нанесену загађивањем нафтом из складишта из 2001. Поред ове, у литератури се наводи још неколико примера у којима је дозвољено државама чланицама да закључују међународне уговоре који залазе у питања у надлежности Европске уније. Такође, у неколико случајева су држава чланице обавезана да као стране уговорнице неког међународног уговору предузму потребне мере да се у најкраћем року омогући Унији да постане страна уговорница уговора у питању.¹⁰⁹²

¹⁰⁸⁹ *Ibid.*, p. 33.

¹⁰⁹⁰ Vladimir Medović, *Op. cit.*, p. 69.

¹⁰⁹¹ Opinion 2/91, on *Convention N° 170 of the International Labour Organization concerning safety in the use of chemicals at work* [1993] ECR I-1061, para 36.

¹⁰⁹² 2002/762/EC: Council Decision of 19 September 2002 authorising the Member States, in the interest of the Community, to sign, ratify or accede to the International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage, 2001 (the Bunkers Convention), Official Journal of the EU, EN, L 256/7, 25.09.2002., у преамбули одлуке се наводи да одредбе чланова 9. и 10. ове Конвенције утичу на Уредбу Савета број 44/2001 и Уредбу број 44/2001, те да је Конвенцијом предвиђено да једино суверене државе могу постати њене уговорнице, а због значаја материје коју уређује, Савет одлучује да овласти државе чланице да закључе ову Конвенцију. За текст Конвенције види: International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage, <http://www.imo.org/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Civil-Liability-for-Bunker-Oil-Pollution-Damage-%28BUNKER%29.aspx>, доступно 30.11.2012. Koutrakos као примере сличног поступања Савета ЕУ наводи International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea из 1996. Panos Koutrakos, *EU International Relations Law, Op. cit.*, p. 138.

С друге стране, разматрајући међународне уговоре које државе чланице Европске уније закључују *inter se*, мора се водити рачуна о питањима која ови уговори обухватају да се не би повредиле надлежности Уније и стварали паралелни системи који би били супротни *acquis*-у. Могућ је сценарио да све државе чланице закључе само између себе неки међународни уговор, посебно је то видљиво између одређеног броја држава чланица, као нпр. Уговор о Бенелуксу, Нордијска сарадња и сл. Међутим, присутни су они облици уговорног повезивања када одређени број држава чланица закључује међу собом међународне уговоре и када одређени број држава чланица закључује међународне уговоре са трећим државама или међународним организацијама. Ова ситуација је посебно присутна у вези са закључивањем великог броја универзалних конвенција насталих у систему Организације уједињених нација или путем неких других универзалних облика сарадње држава. Такође, велики је број регионалних конвенција које повезују државе чланице Европске уније са осталим европским државама, посебно у оквиру Савета Европе.¹⁰⁹³ У теорији се предлаже да се питање када неки од ових уговора нарушава обавезе држава према конститутивним уговорима ЕУ треба да решава у координатама одређеним принципом преемпције надлежности држава чланица и доктрине примата права Европске уније.¹⁰⁹⁴

Када је реч о уговорима које су државе чланице закључиле *inter se*, претходно питање које је поставио белгијски Државни Савет тиче се примене споразума о сарадњи у области културе из 1956. године којим је између осталог уведен систем стипендирања држављана ових двеју држава. Matteucci, италијанска држављанка, која живи у Белгији као дете радника у смислу Уредбе 1612/68 о слободи кретања радника, поднела је захтев за доделу стипендије током едукације у Немачкој, али је захтев одбачен јер није држављанка једне од страна уговорница овог споразума. Државни Савет је питао да ли је организирање примене овог система стипендирања само на држављане страна уговорница у складу са Уговором о оснивању Европске економске заједнице. Суд правде је

¹⁰⁹³ Bruno de Witte, 'Old-fashioned Flexibility: International Agreements between Members States of the European Union,' *Op. cit.*, pp. 37-38.

¹⁰⁹⁴ *Ibid.*, pp. 40-41.

одговорио, иако питање културе и права у вези са тим не улазе у домен оснивачких уговора:

„Суд је конзистентно констатовао ... да у питањима уређеним Уговором о ЕЕЗ, овај Уговор има примат над сопразумима закљученим између држава чланица пре његовог ступања на снагу.

Одговор на питање постављено од националног суда стога мора бити да члан 7. уредбе број 1612/68 мора да буде протумачен као да значи да није дозвољено властима државе чланице да одбију да доделе стипендију за студирање у другој држави чланице раднику који борави и обавља активност као запослена особа на територији прве државе чланице али која има држављанство треће државе чланице на основу тога да радник не поседује држављанство државе чланице у којој борави. Билатерални уговор који резервише стипендије у питању за држављане двеју држава чланица које су стране тог уговора не могу спречити примену принципа једнакости у поступању између држављана и радника из Заједнице који борави на територији једне од ових двеју држава чланица.“¹⁰⁹⁵

Klabbers сматра да је Суд правде правилно утврдио да у овој ствари у којој је у питању уговор закључен само између држава чланица Уније нема места за примену члана 351. УФЕУ. Оно што овај писац квалификује спорни у решавању ове правне ствари јесте чињеница да је право Европске уније једноставно и без детаљне аргументације оквалификовао као супериорно у односу на међународни уговор закључен између држава чланица приликом чега Суд није вршио никакву аргументацију у смислу међународног јавног права иако би то било потребно будући да је уговор у питању акт међународноправне природе.¹⁰⁹⁶

Један од феномена који је присутан у пракси међународног уговарања држава чланица Европске уније јесте употреба тзв. *disconnection clause*. Овде се ради о клаузули вишестраних међународних уговора чије су уговорнице државе чланице као и одређени број трећих држава. Поједини од ових уговора могу бити и мешовити уговори јер се као уговорница поред држава чланица појављује и Европска унија. *Disconnection clause* предвиђа да се између држава чланица Европске уније које су уговорнице вишестраног међународног уговора закљученог са трећим државама у њиховим међусобним односима који су регулисани предметним уговором примењују правила Европске уније. У литератури се наводи да је досад закључено 17 конвенција које садрже овакву одредбу. Ипак, у литератури се такође оспорава увођење оваквих клаузула јер се

¹⁰⁹⁵ Case 235/87, *Annunziata Matteucci v Communauté française of Belgium and Commissariat général aux relations internationales* [1988] ECR 5589, para. 22-23.

¹⁰⁹⁶ Jan Klabbers, *Treaty Conflict and the European Union*, *Op. cit.*, p. 126.

наводи да се на тај начин нарушава јединство уговорне материје, као и то да се уводи неједнак положај страна уговорница јер се државе чланице ЕУ практично искључују из примене уговорног режима у њиховим међусобним односима што онемогућава остале уговорнице да захтевају од чланица Уније да примењују одредбе закљученог уговора у међусобним односима. Ово оспоравање се чини неутемељеним јер није извесно да ће међусобни односи држава чланица Уније довести до угрожавања предметног уговорног режима у целини. Државе чланице су, без обзира на клаузулу дисконекције, обавезане према осталим уговорницама на начин предвиђен конкретним вишестраним уговором. У том смислу се може констатовати да дисконекциона клаузула не нарушава вишестраност уговорног односа већ уважава специфичност постојећих заједничких правила која су на снази у оквиру Европске уније, односно између њених држава чланица.¹⁰⁹⁷ Дисконекциона клаузула омогућава државама чланицама да учествују у мултилатералним уговорним односима при чему обезбеђује одржавање на снази заједничких правила – *acquis*-а који уређује односе између држава чланица који су регулисани међународним уговором у питању.

Из претходног смо видели да постоји значајна интеракција између међународноправног субјективитета Уније и њених држава чланица у домену уговорне способности. Показали смо да су државе чланице изгубиле надлежности да закључују међународне уговоре у мери у којој су извршиле пренос истих на Унију. Такође смо показали да је могуће закључивање мешовитих уговора, али и да Унија без учешћа држава чланица закључује међународне уговоре. Ови други су обавезујући за државе чланице на основу конститутивног уговора (члан 216. УФЕУ), али не на основу општег међународног јавног права. Такође, у одређеним ситуацијама Унија може бити обавезана уговорима које су закључиле државе пре стицања статуса чланице. Посебан вид флексибилности овог система је присутан у оним ситуацијама када државе чланице, уз сагласност Уније, закључују међународне уговоре који *ratione materiae* улазе у надлежност Европске уније, али Унија не може постати страна уговорница због одређених разлога. На овај начин Унија, *de facto*, делује на међународној сцени посредством својих држава чланица (уговори елаборирани у оквиру међународних организација чија чланица није

¹⁰⁹⁷ Magdalena Ličková, *Op. cit.*, pp. 484-489.

Унија су најчешћи пример овакве ситуације). Ово је још један пример да без обзира на формалну једнакост свих субјеката међународног уговорног права, међународне организације, међу којима Унија, не могу улазити у све уговорне односе иако су одређена питања у њиховој надлежности.

3. ПРАВО ПОСЛАНСТВА И ПРЕДСТАВЉАЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА МЕЂУНАРОДНОМ ПЛАНУ

У поглављу посвећеном институционалном систему Европске уније показали смо на који начин и кроз деловање којих институција се остварује право посланства које поседује Европска унија као један од елемената свог међународноправног субјективитета. Другим речима, појаснили смо институционалну страну остваривања овог права које проистиче из међународноправног субјективитета. У наредним редовима ћемо размотрити остале међународноправне аспекте права посланства који су значајни за остваривање међународноправног субјективитета Европске уније.

Право посланства (*ius legationis*) означава способност активног и пасивног дипломатског представљања.¹⁰⁹⁸ Активно право посланства је право одашиљања дипломатских представника, а пасивно право посланства чини право пријема страних дипломатских представника. Право посланства, међутим, се не сматра општим правом у међународном праву, већ се оно реализује уз узајамну сагласност међународноправних субјеката између којих се успостављају дипломатски односи. Носиоци права посланства су без сумње државе, али такође и оне међународне организације чији конститутивни акти предвиђају постојање овог права. Најзначајније међународне организације су се афирмисале као титулари не само пасивног, већ и активног права посланства у савременим међународним односима.¹⁰⁹⁹ Принцип обостране сагласности се базира на утемељеном принципу суверене једнакости држава те без пристанка неке државе њена права буду органичена услед успостављања дипломатских односа се другом државом.¹¹⁰⁰

¹⁰⁹⁸ Robert Jennings, Arthur Watts, *Op. cit.*, p. 1056.

¹⁰⁹⁹ Miodrag Mitić, Stevan Đorđević, *Op. cit.*, str. 62-63; Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 824; Giovanni Distefano, *Op. cit.*, p. 122.

¹¹⁰⁰ Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 827. Овај принцип је садржан у члану 2. Бечке конвенције о дипломатским односима који предвиђа да „успостављање дипломатских

Право посланства је успостављено у међудржавним односима, али су се етаблирањем међународних организација као међународноправних субјеката, и оне укључиле у дипломатске односе. У том смислу је дошло до сходног прилагођавања корпуса правила која чине дипломатско право. Такође, осим међународних организација, право посланства се признаје и неким другим ентитетима као што су покрети националног ослобођења, Света Столица и Малтешки витешки ред.¹¹⁰¹ Ипак, право посланства међународних организација карактеришу одређене посебности у односу на право посланства држава. Тако ћемо, на првом месту, размотрити ове посебности права посланства међународних организација, а затим ћемо анализирати право посланства Европске уније.

3.1. Право посланства међународних организација

Увид у право посланства Европске уније ћемо најбоље стећи ако претходно испитамо положај међународних организација у оквиру мултилатералних дипломатских односа и укажемо на значај права посланства за остваривање међународноправног субјективитета.

3.1.1. Међународне организације као субјекти мултилатералних дипломатских односа

Остваривање права посланства међународних организација се сврстава у подручје мултилатералне дипломатије. Мултилатерални дипломатски односи се разликују од билатералних дипломатских односа у погледу субјеката између којих се остварују. Наиме, док се билатерални дипломатски односи заснивају

односа између држава и одашљивања сталних дипломатских мисија врше се на основу обостране сагласности.“ Члан 2. Бечке конвенције о дипломатским односима из 1961, у: *Међународно јавно право – збирка докумената*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005, стр. 64.

¹¹⁰¹ Покрети националног ослобођења против колонијалне власти или неког другог вида стране доминације је су се у двадесетом веку формирале у различитим деловима света. Њихов је интерес био да успоставе односе и представништва у одређеном броју држава, а посебно при најзначајнијим међународним организацијама. Ипак, иако неки број ових ослободилачких покрета успоставља односе са државама или међународним организацијама, које их признају у њиховом својству, није тако једноставно констатовати да постоји њихово право посланства. Положај ослободилачких покрета у оквиру међународних организација се најчешће дефинише кроз статус посматрача, а права, привилегије и имунитети које имају њихове мисије при тим међународним организацијама у великој мери зависе од односа државе седишта према покрету у питању. Види шире: Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 825; Robert Jennings, Arthur Watts, *Op. cit.*, pp. 1056-1057.

између двеју држава, мултилатерална дипломатија се базира на односима међународне организације и државе. Стога темељна разлика лежи у различитој правној природи и следствено томе правном субјективитету који имају државе и међународне организације. Када се ово питање посматра са практичне стране може се констатовати да међународне организације углавном уживају пасивно право посланства јер државе чланице, али је могуће да то учине и треће државе, при међународној организацији у питању акредитују сталне дипломатске мисије. У мањем броју случајева међународне организације користе своје активно право посланства и саме успостављају мисије у државама или при другим међународним организацијама.¹¹⁰² Ипак, мултилатерална дипломатија је добила на свом значају на што је утицало стално повећање броја међународних организација, с једне стране, и све већи значај питања која су у надлежности међународних организација, с друге стране. Због овога је присутан интерес држава чланица, али и трећих држава, да успоставе адекватан вид свог представљања при међународним организацијама.¹¹⁰³ Због броја актера и начина одвијања мултилатералних дипломатских односа, основна сврха мултилатералне дипломатије се огледа у настојањима учесника ових односа да на идентичан начин и кроз симултано деловање настоје да постигну утврђене и прихватљиве позиције у погледу неког конкретног питања међународног карактера.¹¹⁰⁴ Сама природа, обим функција и надлежности неке међународне организације, као и обим њеног чланства, предодређују динамику и процедуре одвијања мултилатералних дипломатских односа. Сходно овоме, за разлику од билатералне дипломатије за коју би се могло рећи да се у мањој или већој мери одвија према идентичним правилима и применом сличних техника, мултилатерална дипломатија зависи од конкретног међународног форума – организације или конференције – унутар којег се одвијају конкретни односи.¹¹⁰⁵

Савремена пракса показује да државе успостављају дипломатске мисије при међународним организацијама, док и поједине међународне организације успостављају своје мисије у државама. Ова појава чини посебну црту у одређењу

¹¹⁰² Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, *Op. cit.*, стр. 297.

¹¹⁰³ Jean-Paul Pancraccio, *Op. cit.*, pp. 38-39.

¹¹⁰⁴ Stanko Nick, *Op. cit.*, str. 203.

¹¹⁰⁵ *Ibid.*, str. 204.

међународноправног субјективитета међународних организација. Међутим, иако ово стање савремених међународних односа показује нове трендове развоја дипломатских односа, мора се истаћи да постоје разлике између класичних дипломатских односа који се заснивају између држава и права посланства чији су титулари међународне организације. Ове разлике су у теорији идентификоване по следећим основима. Док је сасвим прихваћено постојање пасивног и активног права посланства држава, то није тако једноставно са међународним организацијама. Наиме, пракса показује да све међународне организације нису једнаке у погледу својих надлежности, нити све имају за циљ успостављање односа са државама и другим међународним организацијама у истој мери. Кодификација дипломатског права која се односи на међународне је извршена у форми Конвенције о представљању држава у њиховим односима са међународним организацијама универзалног карактера из 1975. Међутим, ова конвенција још није ступила на снагу и није ратификована од стране највећег броја држава седишта. Ипак, оно што се може уочити јесте да она повлачи разлику између пасивног права посланства међународних организација које детаљно уређује, док не третира њихово активно право посланства. Из тога можемо закључити да је генерални тренд развоја међународног права да се не уводе општа правила о активном праву посланства међународних организација. При томе, активно право посланства међународних организација није негирано као међународноправни институт, али му се не признаје исти значај као таквом праву држава. Непостојање неког општег правила је мотивисано већ наглашеном чињеницом о разликовању међународних организација у погледу њиховог правног капацитета за вођење међународних односа и успостављање дипломатских односа те се питање активног права посланства ове категорије међународноправних субјеката решава казуистичким приступом. Надаље, будући да међународне организације нису суверени ентитети, основ привилегија и имунитета који се признају њиховим представницима не може се заснивати на теорији репрезентације, јер изостаје елемент сувереност који би био представљан, већ се једино заснивају на функционалној теорији привилегија и имунитета. Ова теорија, осим тога што објашњава постојање привилегија и имунитета представника међународних организација, додатно се доказује управо путем дефинисања основа за

утврђивање ових института у корист представника међународних организација.¹¹⁰⁶

Право посланства међународних организација и дипломатски односи који се са међународним организацијама успостављају се разликују од класичних дипломатских односа између држава. Прва карактеристика ове посебности јесте да се ради о триангуларном односу који настаје између међународне организације, државе чланице и државе седишта. Када се ради о дипломатским мисијама које се успостављају између држава, онда се успоставља двострани однос између државе пријема и државе одаслања. Овде је поред односа између међународне организације и државе одаслања, значајан, иако секундарног типа, и однос који се успоставља између међународне организације и државе седишта. Од овог секундарног односа зависи регулисање права, привилегија и имунитета који се признају дипломатској мисији при међународној организацији. У техничком смислу, следећа разлика се огледа у начину акредитовања шефа сталне мисије при међународној организацији у односу на акредитовање шефа дипломатске мисије у некој држави. Када је реч о билатералним дипломатским односима, централни институт је давање агремана за новопостављеног шефа дипломатског представништва акредитованог код шефа државе пријема. У случају међународних организација, изостаје захтевање агремана од организације пријема, већ се ради само о достављању овлашћења - нотификације која се уручује шефу административног тела међународне организације (генералном секретару или директору, зависно од термина усвојеног у конкретном случају). Дакле, и у овом сегменту постоји очигледна разлика у односу на билатералне дипломатске односе.¹¹⁰⁷ Сталне мисије држава чланица се у упоредној пракси успостављају унилатералним актом заинтересоване државе у форми нотификације надлежном органу међународне организације у питању. У овом акту се наводе све релевантне информације које су од значаја за успостављање мисијем као и за деловање исте. Успостављање сталне мисије, начелно посматрано, представља право државе чланице неке међународне организације. Што се тиче трећих

¹¹⁰⁶ Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, pp. 838-840.

¹¹⁰⁷ Miodrag Mitić, Stevan Đorđević, *Op. cit.*, str. 238-241; Vladimir Đuro Degan, *Op. cit.*, str. 331.

држава, њихове мисије се успостављају путем посебног споразума који се закључује са међународном организацијом.¹¹⁰⁸

Треба нагласити да, премда је овај однос триангуларан, дипломатски однос се успоставља између међународне организација и државе која акредитује, при чему држава седишта није учесник у дипломатском односу. Њен значај је у томе што се на њеној територији овај дипломатски однос успоставља и реализује. Тако држава седишта, иако битна за остваривање мултилатералне дипломатије, нема она права која има држава у билатералним дипломатским односима. Наиме, дипломатски представници у мултилатералној дипломатији се не акредитују код државе седишта, већ при међународној организацији која је самосталан међународноправни субјекат те стога није потребан пристанак државе седишта за акредитовање члана мисије при међународној организацији. У том маниру, држава седишта није овлашћена да чланове дипломатског особља које је акредитовано при међународној организацији прогласи за *persona non grata*. Паралелно наведеном треба констатовати да ни међународна организација није овлашћена да даје агреман за акредитовање шефа мисије при тој организацији, нити, пак, може неког дипломатског представника прогласити за *persona non grata*. Ово се објашњава тиме што, иако је међународна организација независан међународноправни субјект, она ипак нема карактер сувереног ентитета те као таква не може ни имати права која имају државе у билатералним дипломатским односима. Ипак, да би се уважила међународноправна посебност међународне организације, устаљена је пракса да држава која акредитује нотификује међународну организацију о акредитовању свог дипломатског представника при овој. О акредитацији се такође обавештава и држава седишта.¹¹⁰⁹

У овом контексту треба указати на констатацију професора Креће да због односа различитих субјективитета државе и међународне организације, правни оквири мултилатералне дипломатије у неком конкретном случају се одређују међународноправним субјективитетом међународне организације. Дакле, конкретан правни оквир за остваривање дипломатских односа мултилатералне природе је детерминисан не суверенитетом државе, него функционалном

¹¹⁰⁸ Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, *Op. cit.*, стр. 298.

¹¹⁰⁹ Jean-Paul Pancraccio, *Op. cit.*, pp. 42-44; *Encyclopedia of Public International Law*, *Op. cit.*, p. 141.

природом надлежности које су додељене међународној организацији у питању.¹¹¹⁰ Дакле, остваривање права посланства међународне организације је детерминисано функционалним карактером њеног међународноправног субјективитета.

3.1.2. Значај права посланства за остваривање међународноправног субјективитета

Право посланства представља најзначајнији институт међународноправног оквира за одржавање међународних односа између различитих међународноправних субјеката. Ово право је правни израз суштинске међузависности и повезаности појединих међународноправних субјеката, са једне стране, а такође и правни израз једнакости држава и самосталности међународних организација у обиму њихових надлежности.¹¹¹¹ Успостављање великог броја међународних организација које делују у сфери међународних односа, са мањим или већим степеном овлашћења, захтевали су да се правила о вођењу дипломатских односа која познаје међународно јавно право прилагоде специфичностима ове врсте међународноправних субјеката.¹¹¹² Дипломатско представљање у иностранству је утемељено у међународном праву од најстаријих времена. Норме обичајног међународног права, а касније и норме конвенцијалног међународног права су дефинисале институте дипломатског представника и дипломатског представништва. У старијем периоду развоја односа међу субјектима међународног права су се успостављале несталне дипломатске мисије упућиване од стране шефа једне државе шефу друге државе. Ипак, иако је дипломатско представљање присутно у пракси међудржавних односа од најранијих облика организовања држава, стални карактер дипломатско представљање добија уназад неколико векова. Савремена теорија и пракса међународног јавног права су на становишту да успостављање дипломатских

¹¹¹⁰ Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, *Op. cit.*, стр. 297.

¹¹¹¹ Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 815. Jean-Paul Pancraccio ово право међународних органа не назива право посланства (*droit de légation*) већ *droit de mission*, при чему констатује да ово друго представља еквивалент права посланства које уживају државе у билатералним дипломатским односима. Види шире: Jean-Paul Pancraccio, *Op. cit.*, pp. 41-42.

¹¹¹² Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 821.

односа између држава и међународних организација представља директан доказ њиховог међународноправног субјективитета.¹¹¹³

Право посланства омогућава међународним организацијама да остварују односе дипломатске природе са другим субјектима међународног јавног права којима је признато ово право. То су, пре свега, државе чланице међународне организације, затим треће државе, а у одређеном броју случајева и друге међународне организације. На основу овог права, међународне организације у равноправном и међународним правом гарантованом оквиру остварује односе комуникације, сарадње и размене искустава са другим субјектима међународних односа. Као такво, право посланства може да послужи као инструмент за стварање предуслова за остваривање неких других елемената међународноправног субјективитета, као што је нпр. закључивање међународних уговора. На овај начин, међународне организације, као несuverени ентитети могу, кроз право посланства, бити скоро изједначени са државама као сувереним субјектима међународних односа. Ипак, и овај сегмент међународноправног субјективитета, као и остала права међународних организација, су обележени њиховим својством деривативног субјекта и функционалним оквирима остваривања правног субјективитета у међународном јавном праву.

3.2. Право посланства Европске уније

Европска унија, као и претходна Европска заједница, поседује право посланства које представља јасан доказ и елемент постојања њеног међународноправног субјективитета. Активно право посланства Европска унија остварује путем Делегација Европске уније које су проистекле из некадашњих делегација Европске комисије. Пасивно право посланства Европске уније се доказује путем успостављања мисија и других дипломатских предстваништава држава и међународних организација при Европској унији.¹¹¹⁴

Европска унија на међународном плану делује у односима са државама које су преовладавајући фактори у креирању међународне реалности. Будући да Европска унија не представља суверену државу, у сталном је трагању за проналажењем начина да се позиционира у међународним односима као

¹¹¹³ Miodrag Mitić, Stevan Đorđević, *Op. cit.*, str. 59-60.

¹¹¹⁴ Teija Tilikainen, *Op. cit.*, p. 225.

политички фактор који ће имати улогу адекватну свом економском и демографском значају. Посматран кроз историјску призму европског интеграционог процеса, за Лисабонски уговор се може рећи да заузима одлучујућу улогу у постизању наведеног циља јер успоставља темеље за функционисање институционалног оквира за неку врсту дипломатије Европске уније. Ово институционално језгро оличено у ЕССП-у омогућава Унији да обједини већину кадровских реурса и административних капацитета који делују у подручју иностраних односа унутар једне институције.¹¹¹⁵ О институционалним аспектима овог права смо говорили у претходном поглављу нашег истраживања. Сада ћемо размотрити материјалне аспекте активног и пасивног права посланства Европске уније.

3.2.1. Активно право посланства

Положај дипломатских мисија и дипломатских агената држава у међународном јавном праву је уређен одређеним бројем међународних уговора који третирају како активно, тако и пасивно право посланства држава. Такође, израђена је и конвенција, која још није ступила на снагу, а која третира питање пасивног права посланства међународних организација универзалног значаја. Реч је о Конвенцији о представљању држава у њиховим односима са међународним организацијама универзалног значаја из 1975. године.¹¹¹⁶ Ова конвенција, и да је на правној снази, не би била извор релевантан за проучавање теме нашег рада јер се не односи на регионалне организације у које спада Европска унија. Ипак, као дело које садржи вероватно највећим делом сабране међународне обичаје о предметној проблематици, може бити извор сазнања о евентуалном решавању неких конкретних питања. Међутим, иако су радови на кодификацији ове материје на релативно напредном нивоу, једно од питања које још није било предмет кодификацијске активности у форми опште конвенције јесте активно право посланства међународних организација. Другим речима, не постоји међународна конвенција која на општи начин уређује питање

¹¹¹⁵ Benjamin Barton, Paul Quinn, *Op. cit.*, p. 5.

¹¹¹⁶ Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character, Done at Vienna on 14 March 1975, *Official Records of the United Nations Conference on the Representation of States in their Relations with International Organizations*, Vol. II, UN publication, Sales No. E.75.V.12.

успостављања дипломатских мисија међународних организација у државама или при другим међународним организацијама.¹¹¹⁷ Није ретка пракса да међународне организације успостављају своје сталне мисије у државама чланицама. У тим активностим предњачи Организација Уједињених нација која има различите видове представљања себе и специјализованих агенција у појединим државама. Најчешћи вид њиховог представљања је посредством резидентног представника који ужива привилегије и имунитете гарантоване Конвенцијом о привилегијама и имунитетима УН-а, као и појединим специјалним уговорима. Међутим, природа ових представника се у значајној мери разликује од класичних дипломатских представника јер је њихово деловање омеђено принципом специјалитета који одређује њихов мандат.¹¹¹⁸ Такође и Европска унија, као актер међународних односа, успоставља делегације као облик дипломатске мисије у државама и при међународним организацијама. У наредним редовима ћемо размотрити садржину активног права посланства Европске уније те ћемо анализирати начин њеног представљања у дипломатским односима са другим међународноправним субјектима.

За остваривање дипломатских односа су најзначајније дипломатске мисије под којима се подразумева: *„орган субјекта међународног права који га представља код неког другог субјекта међународног права, вршећи у његово име и за његов рачун одређене задатке утврђене мандатом који му је поверен.“*¹¹¹⁹ У периоду пре ступања на снагу Лисабонског уговора није постојао правни основ за јединствено представљање Европске уније и Европских заједница на међународном плану. У погледу међународног представљања у трећим државама и при међународним организацијама повлачена је разлика између комунитарне компоненте и оног сегмента који се тичао спољног деловања ЕУ, пре свега ЗСБП-а. Комунитарну политику је заступала Европска комисија посредством мреже својих делегација, док је унијска компонента била заступана на различите начине, од којих су неки путем европских посматрачких мисија, мисија председништва

¹¹¹⁷ Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, pp. 841-842.

¹¹¹⁸ *Ibid.*, p. 842.

¹¹¹⁹ Дефиниција преузета из Бранимир Јанковић, *Дипломатија*, Београд, 1988, стр. 46. а наведена према: Мiodrag Mitić, Stevan Đorđević, *Op. cit.*, str. 61.

ЕУ, специјалних представника и сл¹¹²⁰. Овакво стање нејединственог, некохерентног и понекад редукованог представљања ЕУ на међународном плану престало је усвајањем Лисабонског уговора који је представљање Уније на међународном плану објединио у јединствене оквире. Члан 221. УФЕУ предвиђа:

- „1. Делегације Уније у трећим државама и при међународним организацијама представљају Унију.
2. Делегације Уније су стављене под власт високог представника Уније за спољне послове и безбедносну политику. Оне делују у уској сарадњи са дипломатским и конзуларним мисијама држава чланица.“

Овом одредбом је створен правни основ и овлашћење Уније да остварује своје право посланства јединственим дипломатским представљањем при другим дипломатским субјектима. На овај начин је одредбом конститутивног уговора једне међународне организације створен основ за деловање у сфери међународног јавног права. Тренутно је широм света акредитована 141 делегација Европске уније при трећим државама и међународним организацијама, укључујући и неколико специјалних представника Европске уније.¹¹²¹

Док је успостављање мисија међународних организацијама у државама чланицама, па у одређеним случајевима и у државама нечланицама распрострањено у савременој пракси, успостављање мисија при другим међународним организацијама је истинска реткост. На овај корак се одлучују оне организације које имају значајније надлежности за међународно деловање и које као једна од свиј циљева и задатака имају и подстицање сарадње између различитих међународних организација. Уређење правног статуса ових мисија се, према сугестији појединих аутора, може правно уредити *mutatis mutandis* применом правила која се односе на статус мисија међународних организација у државама.¹¹²²

С друге стране, у погледу нове форме дипломатских мисија ЕУ, у литератури се заступа становиште да претварање делегација Европске комисије, као једне од институција ЕУ, у делегације Европске уније има вишеструк значај. На првом месту, обједуњују се сви видови представљања Уније према трећим странама. Затим, представља се Европска унија као целина, а не њене поједине

¹¹²⁰ Остаје запамћено да су Европска комисија и Савет министара били заступљени јединственом делегацијом/мисијом једино у два случаја: у Македонији и при Афричкој унији.

¹¹²¹ Листу делегација види: http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm, 15.03.2013.

¹¹²² Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 842.

институције или сегменти политика који су у њеној надлежности. И изнад свега, чланом 221, став 2. предвиђа се уска сарадња између делегација ЕУ и дипломатско-конзуларних мисија држава чланица које су акредитоване у истој држави. На тај начин се постиже јединствен наступ не само институција ЕУ, већ и ЕУ и њених држава чланица као јединственог блока на међународном плану. У практичном смислу, ово се може остварити тако што би се успоставила одговарајућа координација шефова делегација ЕУ и дипломатских представништава држава чланица, коју би координацију водио шеф делегација ЕУ у форми састанака и консултативних форума. Увођењем јединственог дипломатског представљања Уније неутралисана је дотадашња стубовна подељеност унутар Уније која је била видљива и на међународном плану. Јединствено представљање ће довести до јаснијег истицања међународноправног субјективитета Уније према трећим државама и међународним организацијама.¹¹²³

Чињеница да је у ранијем периоду Европска комисија имала веома развијену мрежу делегација у трећим државама и при међународним организацијама, значила је да ова институција има посебан извор информација које јој могу послужити као сопствени основ за креирање појединих политика и одлука.¹¹²⁴ С обзиром на то да делегације према важећем правном оквиру делују у саставу ЕССП-а, претпоставка је да овај привилеговани положај који је имала Европска комисија пре ступања на снагу Лисабонског уговора неће и даље бити монопол ове новоосноване службе. У духу намера да се омогући што већи степен конзистентности спољног деловања Уније, логично је да ЕССП дели са свим релевантним институцијама Уније и државама чланицама информације које прибаве дипломатска представништва Уније

О отварању и затварању делегације Европске уније на основу члана 5, став 1. Одлуке 2010/427/ЕУ, одлучује високи представник у договору са Саветом ЕУ и Европском комисијом. На овај начин је потврђено формално вођство високог представника дипломатском мрежом, али је његово деловање доведено у уску везу са ставовима Савета и Европске комисије јер и ове две институције одређени

¹¹²³ Juan Santos Vara, *Op. cit.*, pp. 127-128; Wessel Ramses A., 'The Dynamics of the European Union Legal Order: An Increasingly Coherent Framework of Action and Interpretation,' *Op. cit.*, p. 121; Jan Wouters, Sanderijn Duquet, *Op. cit.*, pp. 7-9.

¹¹²⁴ Geoffrey Edwards, *Op. cit.*, p. 53.

део послова из свог делокруга реализују посредством делегација ЕУ.¹¹²⁵ Ово решење се чини логичним јер делегације Уније делују у оквиру ЕССП-а и високи представник представља неку врсту шефа дипломатије ЕУ.

А) Организација делегација Европске уније

На нивоу делегације, као спољног органа ЕССП-а, руководећу улогу обавља шеф делегације којег именује високи представник. Шеф делегације руководи свим особљем запосленим у делегацији без обзира на њихов статус и управља целокупношћу активности које се одвијају у делегацији. Шеф делегације је одговоран високом представнику за руковођење делегацијом и за координацију свих активности Уније у којима учествује делегација.¹¹²⁶ Приликом успостављања ЕССП-а, постојала је јако изражена тежња Европског парламента да европосланици саслушавају именоване шефове делегација ЕУ у иностранству пре преузимања дужности. Баронеса Ештон је одбацила овакву тежњу окарактерисавши је као претерани паралелизам са америчким уставним системом у којем Сенат располаже сличним овлашћењем.¹¹²⁷

Шеф делегације Европске уније, по правилу, поступа по налозима које добија од високог представника, односно од ЕССП-а. Међутим, због чињенице да одређени послови које обавља делегација у склопу представљања Европске уније и реализације права посланства нису у домену надлежности ЕССП-а и високог представника, већ улазе у делокруг послова Европске комисије, шеф делегације такође прима и налоге од надлежних служби и званичника Европске комисије.¹¹²⁸ Европска унија шефове својих делегација акредитује путем издавања акредитива насловљених на надлежни орган државе код које се акредитује. Ова пракса је установљена седамдесетих година прошлог века приликом акредитовања шефова делегација Европске комисије. Након ступања на снагу, учињена је одређена иновација у том смислу што је уведено правило да акредитивно писмо заједнички потписују председник Европског савета и председник Европске комисије.¹¹²⁹ Шеф делегације представља Унију пред органима државе у којој је делегација

¹¹²⁵ Juan Santos Vara, *Op. cit.*, p. 130.

¹¹²⁶ Члан 5, став 2, алинеја 1. и 2. Одлуке 2010/427/ЕУ.

¹¹²⁷ Federiga Bindi, *Op. cit.*, p. 127.

¹¹²⁸ Члан 5, став 3. Одлуке 2010/427/ЕУ.

¹¹²⁹ Jan Wouters, Sanderijn Duquet, *Op. cit.*, p. 10.

акредитована и овлаштен је да закључује уговоре и делегацију заступа пред судским органима (члан 5, став 8. Одлуке 2010/427/ЕУ).

Што се тиче статуса који ужива шеф делегације ЕУ, са стране Уније је присутна тенденција да се овоме омогући статус који имају шефови дипломатских мисија држава у рангу амбасадора. Међутим, будући да Европска унија није држава није ни могуће да шеф њене дипломатске мисије ужива титулу изванредног и опуномоћеног амбасадора, која се додељују шефовима дипломатских мисија држава. Ипак, устаљена је пракса да шеф делегације ЕУ ужива куртоазну титулу амбасадора, али да исту не користи у званичној кореспонденцији.¹¹³⁰ У уској вези с овим питањем јесте и питање уписивања на протоколарну листу дипломатског кора шефа делегације ЕУ. Европска унија поставља захтеве да се шеф њене делегације уписује у онај део листе која садржи листу амбасадора држава које имају мисије акредитоване у тој држави. Ово уписивање на листу би се чинило уз изузеће од примене правила из члана 16. Бечке конвенције о дипломатским односима из 1961, по којој се место у презеансу стиче према дану и часу предаје акредитива. Наиме, шеф делегације ЕУ би био уписан на задњем месту иза амбасадора који су на челу државних дипломатских мисија, али испред оних шефова државних дипломатских мисија који су нижег ранга од амбасадорског. Треба истаћи да Европска унија нарочито инсистира на томе да се шеф њене делегације не уврсти на листу шефова мисија међународних организација, већ да фигурира међу амбасадорима држава. Ипак, принцип назван *freezing of seniority* који подразумева одступање од примене датума и часа преузимања функције као основа за одређивања позиције на презеанс листи дипломатског кора јасно указује на непостојање државотворних обележја Уније без обзира на намере да се на овај начин признају нека етатистичка својства Унији.¹¹³¹

Особље делегације се, у првом реду, састоји из службеника ЕССП-а. Међутим, због потребе уривљања буџетским средствима и разним програмима који нису у надлежности ЕССП-а, нпр. претприступне или развојне помоћи, службеници делегације могу бити и из реда службеника неких других институција и тела Европске уније (члан 5, став 2, алинеја 3. Одлуке

¹¹³⁰ *Ibid.*, p. 11.

¹¹³¹ *Ibid.*, pp. 14-15.

2010/427/EU). У делегацијама ЕУ могу бити ангажовани и службеници Европске комисије који, дакле, не улазе у кор службеника ЕССП-а. Да би се ово омогућило измењен је Статут службеника ЕУ у том смислу што је предвиђено да службеник Европске комисије који је ради у делегацији ЕУ следи налоге шефа делегације у складу са улогом шефа делегације. Аналогно овоме, предвиђено је и да службеник ЕССП-а следи налоге Европске комисије уколико извршава послове из њеног делокруга.¹¹³²

Б) Сарадња са дипломатско-конзуларним представништвима држава чланица

Делегације ЕУ у иностранству су упућене на сарадњу са дипломатско-конзуларним представништвима држава чланица (члан 221, став 2. УФЕУ). Ова сарадња је посебно наглашена у члану 35. УЕУ који предвиђа да се ова сарадња остварује са циљем да се обезбеди да се одлуке којима је дефинисана позиција Уније и њене утврђене активности у оквиру ЗСБП-а испоштују и проведу. Сарадња се остварује, између осталог, и разменом релевантних информација као и провођењем заједничких анализа и оцена стања.

Осим ових активности које имају, пре свега, за циљ да заштите и остваре државне интересе и интересе Уније на спољнополитичком плану, такође је јасно установљена и обавеза да се сарадња реализује и ради добробити грађана Уније. Дакле, дипломатске и конзуларне мисије држава чланица треба да сарађују са делегацијом ЕУ ради заштите грађана у смислу члана 20, став 2, тачка с) УФЕУ који им гарантује дипломатску и конзуларну заштиту од стране мисије неке друге државе чланице уколико држава чланица чије је лице у питању држављанин у датој трећој држави нема своје дипломатско или конзуларно представништво. Оваква одредба има интенцију да грађане ЕУ што је могуће више повеже са неким заједничким европским идентитетом и посредством овог механизма. Међутим, без обзира на авангардност ове одредбе, као и видљиву намеру да се оснажи сваки могући вид заштите грађанина Европске уније, поједини аутори изражавају сумњу у проведивост предметне одредбе. Наиме, није извесно да ли ће се и на

¹¹³² Види: Члан 1, став 9. Règlement (UE, EURATOM) n° 1080/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes et le régime applicable aux autres agents de ces Communautés, *Journal officiel de l'Union européenne*, FR, L 311/1, 26.11.2010.

који начин делегације ЕУ бавити пружањем дипломатске заштите. Такође, остаје нерешено питање о прихватљивости оваквог решења за треће државе и претпоставља се да би било потребно да Унија претходно са трећом државом треба да закључи међународни уговор који би јој омогућио обављање ових активности. Додатно овоме, још је израженија сумња у изводљивост пружања конзуларне заштите према грађанима ЕУ и генерална спремност делегација ЕУ да се баве овим видом послова.¹¹³³

В) Привилегије и имунитети дипломатских мисија и дипломатских агената Европске уније

Међународне организације, као нетериторијални субјекти, углавном делују на подручјима која су под суверенитетом држава. Да би њихово деловање било у довољној мери слободно и независно од било каквог уплитања неке државе, потребно је да се међународним организацијама обезбеди одређени степен привилегија и имунитета у односу на јурисдикцију држава на чијој територији делују, а пре свега, у односу на државу седишта. Аналогија привилегијама и имунитетима које се признају међународној организацији, њеним службеницима и акредитованим представницима држава чланица и трећих држава при међународној организацији, проналази се у дипломатским имунитетима и привилегијама који се признају у билатералној дипломатији. Без обзира на сличности, правна природа и обим ових имунитета и привилегија нису идентични.

Теорија је подељена о питању основа за постојање привилегија и имунитета, као и о томе да ли је реч о истој категорији. Наиме, неки аутори привилегије и имунитете посматрају као различите категорије, док има и оних који сматрају да је у питању исти скуп права. Ипак, посматрајући решење усвојено у позитивном међународном плану, односно узимајући у обзир Бечку конвенцију о дипломатским односима из 1961. године, може се закључити да не треба поистовећивати привилегије и имунитете. Иmunитети су у потпуности дефинисани и гарантовани одредбама међународног права. За разлику од њих, основ за признавање привилегија варира. Постоје оне привилегије које се заснивају на одредбама међународног права, као на пример изузеће од примене пореских прописа, док има и оних које се заснивају на куртоазији, као што су

¹¹³³ Juan Santos Vara, *Op. cit.*, p. 131.

ослобађање од плаћања царинских дажбина у појединим случајевима.¹¹³⁴ Имунитети представљају ослобађање од примене одређених прописа и искључивање вођења судских и административних поступака према лицима у чију корист су установљени. При томе, изузеће од примене поступка не значи ослобађање од поштивања прописа од стране корисника имунитета.¹¹³⁵

Статус међународних организација у дипломатским односима довео је до одређених новина у међународним односима и правним аспектима права посланства. Остваривање пасивног и активног права посланства, у суштини, зависи и од става државе домаћина, односно оне државе у којој међународна организација има седиште. Наиме, остваривање привилегија и имунитета који се признају дипломатским мисијама држава и других међународних организација које су акредитоване при једној међународној организацији зависи и од отворености државе седишта да прихвати присуство ових субјеката на својој територији. Додатно овоме, посебне компликације се могу појавити у ситуацији у којој неки недржавни ентитети, као ослободилачки покрети, захтевају да се њиховим предствништвима обезбеде одговарајући статус при међународној организацији. Разрешење овог питања зависи од тога да ли држава седишта признаје овај ослободилачки покрет.¹¹³⁶ За разлику од положаја држава, не постоје јединствена правила у међународном јавном праву која уређују питање привилегија и имунитета међународних организација. Привилегиј и имунитети међународних организација су функционалне природе и одређују се у складу са принципом специјалитета, што значи да њихов обим зависи од конкретних задатака и надлежности које су додељене некој међународној организацији. Стога се привилегије и имунитети одређују према функцијама које међународна организација у питању треба да испуњава.¹¹³⁷

Међународне организације у својству дипломатских агената представљају њихови службеници, који, будући да су међународни службеници, већ у том свом

¹¹³⁴ Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 833.

¹¹³⁵ Jean-Paul Pancrácio, *Op. cit.*, p. 203. Ипак, будући да међународне организације уживају имунитете од покретања судских и управних поступака против њих, оне успостављају одговарајуће системе за заштиту права лица, пре свега својих агената, на које се односе њихове одлуке. Види шире: August Reinish, 'The Immunity of International Organizations and the Jurisdiction of their Administrative Tribunals,' *Op. cit.*, pp. 285-306.

¹¹³⁶ Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 823.

¹¹³⁷ Myriam Benlolo Carabot, 'Les immunités des Communautés européennes,' in: *Annuaire français de droit international*, Vol. LIV, Année 2008, p. 551.

статусу уживају низ привилегија и имунитета. Ове привилегије и имунитети су им гарантовани актима међународног права, а најчешће путем међународних уговора закључених између организације и држава чланица, конститутивним уговором међународне организације, секундарним актима међународне организације или неким другим међународноправним инструментом. Смисао ових аката јесте да се међународним службеницима гарантује независност од националних центара у склопу вршења њихове функције.¹¹³⁸ У том смислу, потребно је уочити да Европска унија, будући да није држава, не ужива по аутоматизму устаљени принцип реципроцитета у дипломатским односима који је установљен у међународном обичајном праву, као и утврђен у Бечкој конвенцији о дипломатским односима из 1961. године. Због овога се поставља питање на који начин и којим правним инструментима међународноправног карактера, Европска унија обезбеђује да се гарантују привилегије и имунитети њеним дипломатским представницима.¹¹³⁹

Питање којима се бави међународноправна теорија јесте и питање правног основа привилегија и имунитета. Кроз историју се развило више различитих учења. Најстаријом се сматра теорија екстериторијалности, да би се касније развила и теорија репрезентације. Међутим, савремени аутори су на становишту да се правни основ привилегија и имунитета може појаснити функционалном теоријом. Ова теорија појашњава да се основ привилегија и имунитета налази у разлозима практичности који проистичу из потребе несметаног вршења функција дипломатских мисија и дипломатских представника.¹¹⁴⁰ Смисао ове доминантне теорије је у потврди суштинске повезаности између ефикасности деловања дипломатске мисије и имунитета који се у том смислу установљавају у корист

¹¹³⁸ Питање независности међународних службеника је било и предмет судских одлука, Тако је Административни трибунал Међународне организације рада у предмету *Bustani c. OIAC* (Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, Quatre-vingt-quinzième session, jugement n° 2232 du 16 juillet 2003) констатовао да „независност међународних службеника представља суштинску гаранتيју како за њих тако и за добро функционисање међународних организација. Ова независност је посебно заштићена у случају руководиоца ових организација због чињенице да су именовани на мандат одређеног трајања.“ Види шире: Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 697.

¹¹³⁹ Jan Wouters, Sanderijn Duquet, *The EU, EEAS and Union delegations and international diplomatic law: new horizons*, Working paper, No. 62, May 2011, Leuven Centre for Global Governance Studies, доступно на: https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp61-70/wp62.pdf, приступ дана: 01.02.2013. pp. 4-5.

¹¹⁴⁰ Види шире: Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, *Op. cit.*, стр. 279-280.

дипломатских представника, односно дипломатске мисије.¹¹⁴¹ Функционална теорија о привилегијама и имунитетима међународних организација је логична и због тога што се у погледу ових ентитета не могу примењивати теорије екстериторијалности и репрезентације. Прва није применљива јер међународне организације немају своју територију, док друга не налази своје упориште због тога што међународне организације нису суверени ентитети попут држава на основу чијег представљања (репрезентације) би се могли установити привилегије и имунитети. Дакле, након што је очигледно да се привилегије и имунитети који се додељују некој међународној организацији базирају на принципу функционалности, сасвим оправдано се поставља питање граница ове функционалности. Обично се наводи да је функционална потреба адекватна детерминанта привилегија и имунитета. Ипак, није сасвим очигледно како одредити оно што је функционално неопходно, као и то који је ауторитет овлашћен да процењује постојање такве потребе.¹¹⁴²

Према овој теорији, сврха привилегија и имунитета јесте у томе да омогући дипломатским представницима несметано обављање својих дужности и функција, при чему, иако ослобођени од примене прописа државе седишта на њих, ови имају дужност да се понашају у складу са овим прописима. Дакле, сврха привилегија и имунитета се изражава принципом *ne impediatur legatio*, односно у томе да се избегне отежавања обављања задатака и функција поверених дипломатској мисији.¹¹⁴³ Према томе, смисао привилегија и имунитета јесте да

¹¹⁴¹ Jean-Paul Pancraccio сматра да је Монтескије први увео у теорији функционалну теорију јер је остваривање дипломатских функција посматрао кроз призму потреба да дипломатски представници уживају слободу кретања и слободу говора. Без ових слобода не би било могуће квалитетно остваривање поверених им дипломатских функција. У том смислу овај аутор упечатљиво цитира Монтескијеа истичући „*un Prince qui a une fierté naturelle parlerait par la bouche d'un homme qui aurait tout à craindre.*“ Види шире: Jean-Paul Pancraccio, *Op. cit.*, pp. 209-210. Осим ових теорија Шарл Русо наводи да се у литератури у различитим периодима доминирале и неке друге теорије попут теорије репрезентације, теорије прећитне сагласности територијалног суверена, теорије реципроцитета, теорије о поштивање независности и суверенитета држава. Без обзира на све ове теорије, и овај аутор прихвата и промовише функционалну теорију. Види шире: Charles Rousseau, *Droit international publique*, Tom IV – Les relations internationales, Sirey, Paris, 1980, p. 176. Слично становиште се заступа и код: Myriam Benlolo Carabot, *Op. cit.*, pp. 553-554.

¹¹⁴² Види шире: Jan Klabbbers, 'The changing image of international organizations,' *Op. cit.*, p. 232.

¹¹⁴³ Robert Jennings, Arthur Watts, *Op. cit.*, pp. 1091-1092; Charles Rousseau, *Op. cit.*, pp. 172-173; Antonio Cassese, *Op. cit.*, p. 114. Shaw посебно указује на праксу појединих националних судова у којој је афирмисан овај функционални приступ питању привилегија и имунитета установљених у корист међународних организација. Он наводи предмет *Mendaro v. World Bank* (717 F.2d 610) у којем је Апелациони суд САД-а установио да је разлог за доделу имунитета међународним организацијама потреба да им се омогући да делотворно остварују своје функције, као и да и то да

гарантује независност дипломатских представника и дипломатских мисија у односу на државу код које су акредитовани. Због тога функционална теорија нуди адекватан одговор у погледу права посланства међународних организација као несuverених и нетериторијалних субјективитета. У контексту функционалне теорије се, поред разлога постојања привилегија и имунитета, даје логично и прихватљиво објашњење органичења привилегија и имунитета. Теорија екстериторијалности која је за свој основ имала појам суверенитета држава која акредитује, није била у стању да понуди конзистентно појашњење органичења привилегија и имунитета које постоје у пракси јер према овој теорији ови су апсолутне категорије. Стога се прихватљивијим чини приступ функционалне теорије која дипломатске представнике посматра као деривативне носиоце привилегија и имунитета који су примарно установљени у корист дипломатске мисије. Најевидентнији показатељ ове појаве јесте немогућност дипломатског представника да се евентуално одрекне имунитета који ужива, већ то може учинити једино надлежни орган државе која акредитује.¹¹⁴⁴

Привилегије и имунитети се деле на оне који се признају дипломатској мисији и оне који се признају дипломатским представницима, техничком особљу и повезаним лицима. Сумарно посматрано, основне привилегије и имунитети који се установљавају у корист дипломатске мисије су оне који се односе на заштиту просторија дипломатске мисије и, у том погледу, у међународном праву је прихваћено да су просторије мисије неповредиве. У том смислу, за државу пријема произилази обавеза да спречи своје органе да улазе у просторије дипломатске мисије, као и да спречи све остале појединце и групе да насилно улазе у простор дипломатске мисије. Осим овога, архива и документи дипломатске мисије такође уживају статус неповредивости и под заштитом су. Такође, да би дипломатска мисија могла несметано да обавља своје дужности, њој је загарантована слобода кретања и комуникације. Дипломатска мисија је овлашћена да истиче симболе и обележја субјекта којег представља. Коначно, мора се истаћи да дипломатска мисија ужива и слободу општења са својом

се избегне да државе предузимају једностране акте према организацијама. Слично је одлучио и холандски Врховни суд у предмету *Iran – US Claims Tribunal v. AS*, као и италијански Касациони суд у случају *FAO v. INPDAI*. Шире види: Malcolm N. Shaw, *Op. cit.*, pp. 1207-1209.

¹¹⁴⁴ Jean-Paul Pancraccio, *Op. cit.*, pp. 210-211.

владом, односно централним органима државе одаслања и осталим дипломатским мисијама државе. Ово правило *mutatis mutandis* важи и за дипломатске мисије међународних организација и њихово право општења са институцијама у седишту међународне организације.¹¹⁴⁵

Што се тиче привилегија, имунитета и олакшица које уживају дипломатски представници треба указати на то да је установљено правило личне неприкосновености дипломатских представника, одређени сет дипломатских имунитета и низ осталих привилегија и олакшица. Тако дипломатски представници уживају кривичноправни имунитет који је апсолутне природе, док је имунитет у грађанском и управном праву релативне природе. Међу привилегије улазе различита ослобађања од плаћања дажбина, пореза, такси и царина за одређене предмете и у погледу одговарајућих прихода.¹¹⁴⁶

На оперативном нивоу се поставља питање којим правним механизмом обезбедити примену ових привилегија и имунитета у корист дипломатских мисија и агената Европске уније. С обзиром на садашњи степен развоја међународног јавног права, чини се да не постоји потпуна сагласност о обиму привилегија и имунитета који се признају у корист неке међународне организације. Brownlie сматра да се ипак може констатовати међународно обичајно правило према коме минимум који се мора гарантовати јесте да ће званичници међународних организација имати имунитет у погледу дела која су починили у вршењу својих службених дужности. Пракса показује да се обим привилегија и имунитета одређује казуистичким приступом и зависи од конкретних околности, надлежности и функција међународне организације у питању, као и евентуално закљученог споразума са државама на чијој територији међународна организација остварује одређени вид ангажмана.¹¹⁴⁷ У литератури се као пример наводи случај Уједињених нација у погледу којих одредба члана 105. Повеље стипулише да организација ужива на територији сваког свог члана привилегије и имунитете који

¹¹⁴⁵ Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, *Op. cit.*, стр. 270-275.

¹¹⁴⁶ Види шире: *Ibid.*, стр. 275-279.

¹¹⁴⁷ Brownlie овде напомиње, као посебне случајеве, имунитет и привилегије који се признају припадницима мировних мисија Уједињених нација, које зависи од конкретних околности под којима се мисија обавља. У неким случајевима, као што је то са судијама Међународног суда правде, имунитети и привилегија који се признају овим лицима изједначени су са дипломатским имунитетима и привилегијама. Ипак, као најћешћи пример јесте ситуација да службеници међународних организација поред низа привилегија уживају само функционални имунитет. Види шире: Ian Brownlie, *Op. cit.*, pp. 683 – 684.

су потребни за постизање њених циљева, као и да њени представници и службеници такође уживају привилегиј и имунитете који су потребни за самостално обављање функција у вези са организацијом.¹¹⁴⁸ На основу ове одредбе, донесене су конвенције које су детаљније разрадиле обим привилегија и имунитета који се признају Организацији Уједињених нација, њеним специјализованим агенцијама и њиховим представницима и службеницима. Ипак, битно је нагласити на различит положај државе и односу на међународне организације јер за разлику од држава које то могу, међународне организације нису способне да додељују имунитете и привилегије. Оне једино могу бити њихови корисници.¹¹⁴⁹

Будући да се на Европску унију не може применити бечка конвенција о дипломатским односима јер она није држава, те да не постоји општи инструмент међународног јавног права који уређује питање привилегија и имунитета регионалних организација, потребно је ово питање уредити билатералним инструментима. Са тим циљем, шеф делегације Уније је овлашћен да закључи са државом пријема, међународним организацијама или трећим државама, одговарајуће споразуме који имају за циљ да уреде положај делегације, њеног особља и добара у држави пријема. Високи представник по потреби предузима расположива средства у складу са међународним јавним правом са циљем да обезбеди да се делегацији Европске уније, њеним простојама, особљу и добрима гарантују привилегије и имунитети установљени у савременом дипломатском праву, а посебно они који су предвиђени Бечком конвенцијом о дипломатским односима из 1961. године.¹¹⁵⁰ Дакле, на овај начин се настоји осигурати да дипломатски представници Европске уније, односно чланови особља делегација ЕУ уживају права, имунитете и привилегије који су уобичјани у међународном праву. Посебан споразум који се у том смислу закључује има за циљ да омогући

¹¹⁴⁸ Члан 105. Повеље Уједињених нација: „1. Организација ужива на територији сваког свог члана пне повластице и имунитете који су потребни за постизање њених циљева. 2. Представници чланова Уједињених нација и службеници Организације уживају исто тако повластице и имунитете који су потребни да самостално обављају своје функције у вези с Организацијом. 3. Генерална скупштина може давати препоруке у циљу одређивања појединости примене ставова 1. и 2. овог члана или предлагати у ту сврху конвенције члановима Уједињених нација.“ Неведено према: Повеља Уједињених нација у: *Међународно јавно право – збирка докумената*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005, стр. 61.

¹¹⁴⁹ Malcolm N. Shaw, *Op. cit.*, p. 1205.

¹¹⁵⁰ Члан 5, став 6. Одлуке 2010/427/ЕУ.

уговорање примене релеватних одредаба Бечке конвенције из 1961. године.¹¹⁵¹ Велики број држава је прихватио да призна привилегије и имунитете дипломатским мисијама ЕУ и њиховим чланвима на начин уређен Бечком конвенцијом из 1961. године, а на основу посебно закљученог споразума. Литература истиче да према постојећем стању ствари једино једна делегација ЕУ и њени чланови не уживају ове привилегије и имунитете. Реч је о Делегацији ЕУ са седиштем у Јерусалиму која је надлежна за подручје Палестинске самоуправе.¹¹⁵²

Дакле, привилегије и имунитети које уживају дипломатске мисије и агенти Европске уније се установљавају са сврхом остваривања додељених функција и надлежности утврђених оснивачким уговорима. При томе, одређени број привилегија и имунитета има своју сврху да омогући реализацију права посланства Европске уније. Као такве, привилегије и имунитети се требају посматрати као манифестација међународноправног субјективитета Европске уније.¹¹⁵³

3.2.2. Пасивно право посланства

Будући да је Европска унија међународна организација, дипломатски односи које међународноправни субјекти успостављају са њом, улазе у домен мултилатералне дипломатије. Мултилатерална дипломатија се схвата као облик дипломатског деловања у оквирима неке међународне организације.¹¹⁵⁴ То значи да остваривање пасивног права посланства Европске уније подразумева деловање неколико фактора. Поред Европске уније и државе или међународне организације која установљавају дипломатску мисију при Унији, значајно је суделовање и државе седишта на чијој територији се остварују права, привилегије и имунитетати дипломатских представништава и дипломатских представника акредитованих при Европској унији.¹¹⁵⁵

Државе и међународне организације при међународној организацији акредитују своје сталне мисије. Пракса оснивања сталних мисија при међународним организацијама је настала успостављањем првих међународних

¹¹⁵¹ Jan Wouters, Sanderijn Duquet, *Op. cit.*, pp. 9-10; Myriam Benlolo Carabot, *Op. cit.*, p. 556.

¹¹⁵² Jan Wouters, Sanderijn Duquet, *Op. cit.*, pp. 15-16.

¹¹⁵³ Myriam Benlolo Carabot, *Op. cit.*, p. 554.

¹¹⁵⁴ Jean-Paul Pancraccio, *Op. cit.*, p. 37.

¹¹⁵⁵ Miodrag Mitić, Stevan Đorđević, *Op. cit.*, str. 234.

организација, односно почетком 19. века. Успостављање сталних дипломатских мисија при међународној организацији почеле су да чине државе чланице. Међутим, успостављањем универзалних међународних организација, попут Друштва народа и Међународне организације рада, а посебно након оснивања Организације уједињених нација и њених специјализованих агенција, и оне државе које нису чланице ових организација, успостављале су своје сталне дипломатске мисије. Практично реализовање овог права је зависило не само до стране међународне организације и државе одаслања, већ и од државе седишта. Државе седишта су поступале на различите начине приликом утврђивања статуса међународних организација које имају седиште на њиховој територији, као и статуса сталних мисија при овим организацијама. Наиме, постоје два могућа начина. Први модалитет је примењиван у ранијем периоду и заснивао се на томе да држава седишта једностраним актом уреди ова питања дефинишићу статус и права међународне организације и сталних мисија при тој међународној организацији. Ипак, будући да је овај акт редовно имао импликације у међународном праву, он се не би могао сматрати искључиво унутрашњим актом државе седиште, иако је то формалне, већ је суштински у питању квазиуговорни акт, односно унилатерални акт једне државе чија би промена или укидање имала међународноправне последице. Стога државе седишта нису могле тако једноставно да промене или укину ове своје једностране акте јер би то изазвало утицај на њихов однос са међународном организацијом у питању, као и са државама и другим међународним организацијама које су акредитовале своје сталне мисије при тој међународној организацији. Други модалитет је уређивање овог односа путем међународног уговора који се закључује између међународне организације и државе седишта. Ипак, развој другог модалитета није био тако једноставан. Оснивањем Уједињених нација није било решено ово питање јер Конвенција о привилегијама и имунитетима Уједињених нација из 1946. и Конвенција о привилегијама и имунитетима специјализованих агенција из 1947. године нису предвиђале успостављање сталних мисија и пратеће привилегије и имунитете дипломатских агената који делују у оквиру ових. Решавање овог питања је иницирано резолуцијом Генералне скупштине, а у конвенцијалној

форми је по први пут третирано у Споразуму о седишту Уједињених нација који је закључен са Сједињеним америчким државама 1947. године.¹¹⁵⁶

У тексту Конвенције о представљању држава у њиховим односима са међународним организацијама универзалног значаја из 1975. година установљава право држава чланица да оснивају сталне мисије при међународној организацији чија су нечланица, као и држава нечланица да оснивају своје посматрачке мисије. Оснивање мисија држава при међународној организацији је могуће само уколико је то у складу са правилима те међународне организације. Статус сталних мисија и њихових агената је у значајној мери дефинисан по узору на статус дипломатских агената. Ипак, учињене су измене које су узеле у обзир посебност међународних организација као несuverених субјеката међународног права, као и потребу да се уваже интереси државе седишта и заштита њених интереса. У суштини, ова Конвенција прихвата функционалну природу привилегија и имунитета.¹¹⁵⁷ Примена ове конвенције је условљена пристанком државе седишта, као и одлуком међународне организације да ће примењивати њене одредбе.¹¹⁵⁸ Док ова конвенција не ступи на снагу, она има једино значај индикатора правила која се могу применити па се ова питања третирају у складу са међународним обичајним правом.

Успостављање сталних мисија држава чланица и сталних мисија трећих држава при Европској унији је предвиђено у Протоколу о привилегијама и имунитетима Европске уније. Отварање мисија је предмет регулисања посебног споразума који се закључује између државе која акредитује и Европске уније. Акредитивна писма шефа дипломатске мисије акредитоване при Европској унији се предају председнику Европског савета, а затим и председнику Европске комисије.¹¹⁵⁹ Посебан значај у остваривању пасивног права посланства Европске

¹¹⁵⁶ Швајцарска је путем једностраног акта названог *modus vivendi* уредила статус Друштва народа које имало седиште на њеној територији. С друге стране, у ери Организације уједињених нација ово питање се уређује путем међународних уговора закључених између међународне организације и државе седишта. Види шире: Miodrag Mitić, Stevan Đorđević, *Op. cit.*, str. 234-238; Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 841.

¹¹⁵⁷ Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, pp. 840-841.

¹¹⁵⁸ У литератури се истиче да су најважније државе које пружају седиште међународним организацијама изразиле јако противљење приликом усвајања Конвенције те да су биле углавном уздржане приликом њеног усвајања на Бечкој конференцији, а неке, попут Белгије, су гласале против Конвенције. Као основна примедба се наводи то да нису уважени безбедносни интереси државе седишта. Види шире: Miodrag Mitić, Stevan Đorđević, *Op. cit.*, str. 242-243.

¹¹⁵⁹ Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 841.

уније имају мисије држава чланица Уније, са једне стране, и мисије трећих држава и међународних организација, са друге стране.

А) Дипломатске мисије акредитоване при Европској унији

Уобичајено је да државе чланице при некој међународној одржаници акредитују своје сталне мисије које се по карактеру седентарности и перманентности разликују од делегација које се одашиљу за поједине конкретне прилике. На овај начин се уређује право одаслања држава чланица.¹¹⁶⁰ Задаци сталне мисије су да представља државу именована при међународној одржаници, да обезбеђује везу између државе именована и међународне одржаници, да води преговоре са одржаници, односно у оквиру одржаници, да је у току са активностима које обављају институције међународне одржаници те да о истима редовно информисе централу, надаље, стална мисија треба да омогући учествовање државе именована у активностима међународне одржаници и да заступа и штити интересе државе именована у односима са међународном одржаници. Додатно овоме, улога сталне мисије јесте и да учествује у остваривању циљева и принципа на којима почива међународна одржаници.¹¹⁶¹ Овај преглед функција сталне мисије држава чланица је релативно широко одређен, али одражава различите видове могућих задатка који су уочени у упоредној пракси међународног одржавања. Интензитет и конкретни модалитети остваривања ових функција зависе од задатака и надлежности одржаници у питању. С обзиром да се Европска унија бави различитим и многобројним питањима, имајући у виду широк обим њених надлежности, ове функције се природно остварују кроз деловање сталних мисија држава чланица.

Значај сталних мисија држава чланица при Европској унији се огледа у томе да су директно укључене у деловање појединих њених институција, пре свега припремних тела за рад Савета Европске уније. Члан 240, став 1. УФЕУ предвиђа постојање Комитета сталних представника, односно шефова сталних мисија држава чланица, који је одговоран за припрему рада Савета ЕУ и

¹¹⁶⁰ Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Droit international public*, 8^{ème} édition, LGDJ, Paris, 2009, p. 840.

¹¹⁶¹ Miodrag Mitić, Stevan Đorđević, *Op. cit.*, str. 243.

провођење задатака које му додели Савет ЕУ. Могло би се закључити да из одредбе постоји обавеза држава чланица да акредитују свог сталног представника при Унији пошто COREPER представља кључни сегмент у функционисању овог легислативног тела Европске уније и најбоље илуструје значај сталних мисија. Такође, треба истаћи да сталне мисије прате функционисање и координишу учешће представника надлежних институција држава чланица у радним групама које делују у оквиру Савета Европске уније.

Осим држава чланица, велики број трећих држава је акредитовао своје дипломатске мисије при Европској унији. Ово је доказ њеног значаја у међународним односима и потребе да треће државе успоставе адекватну сарадњу са међународном организацијом која има тако екстензиван обим надлежности као што је Европска унија. Такође, око двадесетак међународних организација је основало своје канцеларије за сарадњу, тзв. *bureaux de liaison* при седишту Европске уније.¹¹⁶²

Б) Привилегије и имунитети дипломатских мисија акредитованих при Европској унији

Упоредна пракса у погледу привилегија и имунитета дипломатских мисија акредитованих при међународним организацијама показује тенденције да се ове у што већем степену поистовећују са привилегијама и имунитетима који су присутни у пракси билатералне дипломатије. Показатељ овакве праксе су уговори о седишту међународних организација или други акти којима се уређује ово питање. Одговарајуће одредбе ових међународноправних инструмената, по правилу, садрже норму по којој се сталним мисијама и њиховим члановима признају привилегије и имунитети који су уобичајени у дипломатском праву. Ипак, што се тиче ових привилегија и имунитета несумњиво је да су исти функционалне природе јер служе да омогуће несметано вршење функција сталних мисија у вези са међународном организацијом (овакво решење је формулисано по

¹¹⁶² Dominic McGoldrick, 'The International Legal Personality of the European Community and the European Union,' in: Michael Dougan, Samantha Currie (eds.), *50 Years of the European Treaties – looking back and thinking forward*, Hart Publishing, Oxford, 2009, p. 193. Занимљиво је да је Света Столица апостолског нунција акредитовала при Европској унији тек 1999. године што. Та чињеница указује да питање европских интеграција није имало посебан значај у спољној политици Свете Столице. Види шире: Dominic McGoldrick, *Op. cit.*, p. 193.

узору на члан 105, став 2. Повеље Уједињених нација). Додатно овоме, потребно је истаћи да у погледу признавања, несметаног кориштења и заштите предметних привилегија и имунитета, постоји правни интерес не само државе одаслања, већ и међународне организације при којој се акредитује стална мисија. Из овога проистиче и дужност надлежних институција међународне организације да се старају о поштивању предметних привилегија и имунитета сталних мисија и њихових чланова, те да у том смислу делују према надлежним органима државе седишта.¹¹⁶³

Члан 10. Протокола о привилегијама и имунитетима Европске уније признаје одговарајуће привилегије и имунитете представницима држава чланица Уније који учествују у раду институција Уније (став 1.), као и члановима консултативних тијела Уније (став 2.). Примена привилегија и имунитета се односи и на саветнике и друге експерте који су у пратњи представника држава чланица. Привилегије, имунитети и олакшице у корист ових лица се остварују током вршења њихове функције представљања државе чланице у институцијама Уније, као и у току њиховог путовања према одредишту, односно са одредишта на којем се одржава састанак предметне институције. Предвиђено је да се признају оне привилегије и имунитети који су уобичајени у међународном праву.¹¹⁶⁴ Ово нас упућује на привилегије и имунитете који се признају у билатералној дипломатији, с тим што се исти морају посматрати кроз функционалну призму.

Члан 16. Протокола о привилегијама и имунитетима Европске уније предвиђа да држава чланица на чијој се територији налази седиште Европске уније признаје мисијама трећих држава које су акредитоване при Европској унији дипломатске имунитете и привилегије који су уобичајени у дипломатским односима.¹¹⁶⁵ Ова одредба има за циљ да успостави реципроцитет између Европске уније и трећих држава који имају акредитоване мисије при овој у погледу привилегија и имунитета. На овај начин је могуће надоместити немогућност да Европска унија ужива реципроцитет у односима са трећим државама због чињенице да она сама није држава, већ међународна организација.

¹¹⁶³ Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, *Op. cit.*, стр. 299-300.

¹¹⁶⁴ Article 10 Protocol N° 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, *Journal officiel de l'Union européenne*, FR, C 83/266, 30.3.2010.

¹¹⁶⁵ Protocol N° 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, *Journal officiel de l'Union européenne*, FR, C 83/266, 30.3.2010.

Предметна одредба Протокола број 7. је осигурала да дипломатске мисије и дипломатски представници акредитовани при Европској унији поседују привилегиј и имунитете који су утврђени у међународном обичајном праву, а то практично значи и оне привилегије и имунитет које гарантује Бечка конвенција из 1961. године будући да иста представља кодификацију међународних обичајних норми.¹¹⁶⁶

3.2.3. Значај права посланства за остваривање међународноправног субјективитета Европске уније

Након што смо анализирали право посланства Европске уније, и указали на његову активну и пасивну страну, потребно је да размотримо и његов значај за остваривање међународноправног субјективитета Европске уније.

Право посланства представља онај елемент субјективитета Европске уније у међународном праву који означава правни израз присуства ЕУ у међународним односима као активног субјекта. Ради остваривања ове активне улоге, Европска унија је развила механизме свог међународног представљања у трећим државама, при међународним организацијама, а такође и у различитом виду учешћа у раду међународних организација у статусу члана, посматрача или неком другом формализованом статусу. Дакле, може се констатовати да је ЕУ достигла значајан степен међународног представљања. Ипак, упркос развијеном праву посланства у правном смислу, његов политички значај остаје у одређеној мери ограничен. Наиме, оцењује се да право посланства није омогућило да Европска унија остварује такав степен утицаја у међународним односима који би требало да има сходно својој економској позицији у међународној трговини. Стога би, према појединим ауторима, за квалитетно и ефективно представљање Европске уније, било сврсисходно да се већа пажња посвети изналажењу начина за постизање реалног утицаја у међународном односима.¹¹⁶⁷ Остваривање већег међународног утицаја не зависи само од располагања правом посланства. Ово је одређено, у првом реду, одређењем спољног деловања Европске уније, за које смо показали да почива на амбициозним циљевима. Међутим, осим јасно детерминисаних

¹¹⁶⁶ Jan Wouters, Sanderijn Duquet, *Op. cit.*, p. 5.

¹¹⁶⁷ Sieglinde Gstöhl, *Op. cit.*, p. 190.

циљева утврђених конститутивним уговорима Европске уније, потребно је да посотји спремност и воља релевантних политичких фактора да се кроз остваривање ових циљева афирмише улога Европске уније на међународном плану. Ти релевантни фактори јесу одређени институционалним оквиром, а најбитнији међу институцијама које одлучују о спољној политици су Европски савет и Савет министара. С обзиром на њихов међувладин карактер, није лако поверовати да ће ове институције настојати да оснаже улогу Уније на штету улоге држава чланица. Једноставно, европски интеграциони процес још није напредовао у довољном степену да би овакво деловање било оствариво.

Надаље поред ових политичких фактора, потребно је да Унија располаже адекватним институционалним оквиром за спољно предстваљање путем којег реализује активно право посланства. Показали смо у одговарајућем делу овог рада да је Лисабонски уговор унапредио институционални оквир и да се полагају велике наде да ће нови механизам и јединствени субјективитет Уније у међународном праву омогућити остваривању њеног јаснијег присуства, барем са институционалног аспекта међународних односа.

Осим овога, мора се истаћи да правни оквир за дипломатско деловање Европске уније није идентичан правном оквиру који уређује дипломатске односе држава чланица. На Европску унију се не примењује Бечка конвенција о дипломатским односима из 1961. Ипак, постоји правни инструментариј који се користи да се Европској унији гарантују привилегије и имунитети из Бечке конвенције чиме се омогућује несметано оставривање њеног права посланства. То се остварује закључивањем билатерланих споразума са државама код којих се акредитује дипломатска мисија Европске уније у којем се уговара примена принципа и релевантних одредаба наведне Бечке конвенције.¹¹⁶⁸

Треба назначити да постојање права посланства Европске уније не доводи до укидања права посланства држава чланица. Оне и даље остају суверени ентитети међународног права и самостални ктери међународних односа. Ипак, одређени ниво конвергенције у њихвом споснополитичком деловању је предвиђен путем ЗСПП-а. Појаснили смо да ова политика, која је означена као подручје паралелне надлежности Уније и држава чланица, омогућава да се успостави

¹¹⁶⁸ Jan Wouters, Sanderijn Duquet *Op. cit.*, pp. 19-20.

заједнички наступ на међународном плану у мери и на начин који је усаглашен у институцијама ЕУ. Будући да је одлучивање у питањима ове политике у смислу одлучивања у великој мери уређено по принципу међунвладине сарадње и једногласности, државе чланице ефективно утичу на обим сарадње који ће се остваривати на спољнополитичком плану. У осталим подручјима оне су слободне у свом спољнополитичком деловању. Тако да је право посланство остало саставни део њиховог међународноправног субјективитета и ово право користе у највећој могућој мери. При томе, треба нагласити да су дипломатска представништва Европске уније обавезана да сарађују са дипломатско-конзуларним представништвима држава чланица, што нам омогућава да закључимо да постоји одређени вид комплементарности деловања Уније и држава чланица на основу њиховог дипломатског представљања. Опет, ово деловање би се, према нашем схватању, требало одвијати у границама надлежности Европске уније, односно у оим питањима која се уређена у склопу ЗСБП-а.

За разлику од овог схватања, у литератури се износе и радикални ставови према којима не постоји потреба за постојањем националних амбасада држава чланица те да би њихове улоге требало да преузму делегације Европске уније. Овакав став се образлаже са неколико аргумената. На првом месту, наводи се да постоји више институција Европске уније (Европски парламент, Европски савет и Савет ЕУ) унутар којих представници држава чланица могу расправљати о спољнополитичким питањима. У таквим односима слаби улога националних министара иностраних послова и дипломатско-конзуларне мреже, јер делегације ЕУ преузимају иницијативе на овом подручју. Националне амбаседе би требало да се посвете унапређењу економске сарадње, а у мањој мери да се баве јавном дипломатијом. Додатно овоме, наводи се кадровска и техничко-финансијска надмоћ ЕССП-а над националним дипломатијама држава чланица, као и потреба редуковања буџетских издвајања за одржавање националних дипломатско-конзуларних представништава.¹¹⁶⁹ Наша је оцена да према важећем правном оквиру на којем почива Европска унија, овакво решење није могуће. Са

¹¹⁶⁹ Clive Cusens, 'The EEAS vs. the National Embassies of EU Member States,' in: Paul Quinn (ed.) 'Making European Diplomacy Work: Can EEAS Deliver?,' in: *EU Diplomacy Paper*, College of Europe, No. 08/2011, pp. 1-45, http://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/edp_8_2011_quinn_0.pdf, 08.08.2012., pp. 10-13.

политичког аспекта овакав приступ није ни пожељан. Наиме, постојање ЕССП-а, како смо то претходним деловима овог рада и показали не ограничава надлежности држава чланица за вођење спољне политике и организовање њихових иностраних послова нити доводи до преноса нових надлежности на институције Уније. Надлежност ЕУ у домену ЗСБП остаје паралелна надлежност са надлежности држава чланица и не доводи до преноса надлежности са држава чланица на Унију. Изнад свега, овакав сценарио развоја односа није ни изводљив у садашњем степену развоја европских интеграција јер је право посланства једно од темељних права суверених држава, а чланице Европске уније нису спремне да свој суверенитет ограниче у овом смислу.

Ипак, мора се указати на одређене промене дипломатског деловања држава чланица у њиховим међусобним односима у поређењу са класичном биклатералном дипломатијом. Процес европских интеграција је, због динамике односа, широког обима подручја која обухвата и поступка одлучивања, генерисао директну повезаност јавних управа држава чланица. Због ове повезаности је умањен значај њихових билатералних дипломатских односа. Ипак, уз очување њихове билатералне дипломатије, а у контексту деловања у бриселском административном окружењу и праксе самитског састајања и одлучивања највиших представника држава чланица, њихови дипломатски односи су попримили нова обележја. Тако се говори о појави интра-европске дипломатије коју карактерише деловање у оквирима који су јасно уређени правилима предвиђеним оснивачким уговорима Европске уније и која се разликује од дипломатије вестфалијанског типа.¹¹⁷⁰ Истина је да су се међу државама чланицама развили односи које обележава висок степен заједничких циљева и интереса и структура кроз које се ови остварују. Тај вид посебне сарадње је присутан у домену оних активности које су обухваћене процесом европских интеграција. Наш је став да, ипак, постоје и она подручја која нису у домену европског интеграционог процеса и у којима је присутна потреба за одвијањем класичних билатералних дипломатских односа између држава чланица. Постојање

¹¹⁷⁰ Jozef Bátora, 'Does the European Union Transform the Institution of Diplomacy,' in: *ARENA*, Working Papers WP 03/6, https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2003/wp03_6.pdf, 03.04.2013., pp. 12-14.

интензивних видова сарадње обухваћених правним оквиром насталим у оквиру Европске уније свакако може бити фактор олакшавања и поспешавања квалитетних и пријатељских односа, али не може бити супститут класичне билатералне дипломатије.

4. УЧЕШЋЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У МЕЂУНАРОДНИМ ОРГАНИЗАЦИЈАМА

Међународноправни субјективитет Европске уније своју потврду добија и путем учешћа Европске уније у раду различитих међународних организација. Иако је и сама регионална организација, Европска унија је, с обзиром на широк оквир својих надлежности, развила различите облике учешћа у раду универзалних и регионалних међународних организација. Европска унија темељи своје право на учешће у раду међународних организација на постојању њене надлежности утврђене у конститутивним уговорима у погледу питања која су у домену деловања неке међународне организације. Оваква корелација између надлежности Уније и њеног учешћа у раду одређене међународне организације додатно указује на функционалну природу њеног међународноправног субјективитета.

Промишљањем у смислу ове функционалне повезаности надлежности Европске уније и учешћа у раду међународне организације, *prima facie*, дошло би се до закључка да чланство, односно неки други вид учешћа Европске уније у некој међународној организацији постоји у свим оним случајевима у којима постоји и право на закључивање међународних уговора. Међутим, ствари нису тако једноставне те се не може рећи да постоји паралелизам у погледу уговорне способности Европске уније и права на учешће у међународним организацијама. Уговорна способност је одређена стањем правила Европске уније, у првом реду конститутивних уговора, док учешће у некој међународној организацији није такве једностране природе. Оно зависи од постојања правне воље и других субјеката, држава чланица Уније, чланица међународне организације у питању и стања правила саме међународне организације у чијем раду се доређени вид учешћа настоји да добије.¹¹⁷¹ Управо ова комплексност изазива потребу да

¹¹⁷¹ Laurent Sermet, *Op. cit.*, p. 675.

испитамо правне форме у којима се манифестује и остварује међународноправни субјективитет у контексту учешћа у међународним организацијама.

Са становишта њеног спољног деловања, Европска унија сматра међународне организације за битне актере међународних односа и субјекте међународног јавног права. Значај који Европска унија придаје међународном организовању и сарадњи са међународним организацијама може се извести из прокламованог принципа ефективног мултилатерализма на којем се заснива политика Европске уније према међународним организацијама. Ефективни мултилатерализам подразумева такав вид мултилатерализма који је реалан и који се проводи у дело у међународним односима.¹¹⁷² Оптирање за ефективни мултилатерализам на плану међународних односа израз је одређених политичких опредељења која су иманентни самој Европској унији и на унутрашњем плану. Наиме, прокламована начела на којима се заснива Европска унија су владавина права у правном смислу и плурална демократија у политичком смислу. Спољнополитичку једначину ових принципа функционисања Уније, који су интерне природе, представља мултилатерализам који је спољнополитичка форма промовисања плурализма.¹¹⁷³

Један од битних разлога због којих Европска унија настоји да постигне одређени облик учествовања у раду међународних организација, укључујући и евентуално постизање статуса члана организације, лежи у потреби да очува тековине интеграционог процеса дефинисане у оквиру *acquis*-а Европске уније. Смисао чланства у међународној организацији или неког другог вида учешћа у раду организације се огледа у настојању да правни акти који настају као резултат рада ових међународних организација, а материјално се односе на питања која су у надлежности Европске уније, не доведу у питање примену *acquis*-а Европске уније. С друге стране, Европска унија настоји да одређена нормативна решења која су утврђена у правним актима које доносе њене институције буду преузете у

¹¹⁷² Sven Biscop, Edith Drieskens, 'Effective Multilateralism and Collective Security: Empowering the UN,' in: Katie Verlin Laatikainen, Karen E. Smith (eds.), *The European Union at the United Nations*, Palgrave MacMillan, 2006, pp. 115-116.

¹¹⁷³ Knud Erik Jørgensen, 'Intersecting Multilateralisms: The European Union and Multilateral Institutions,' in: Katie Verlin Laatikainen, Karen E. Smith (eds.), *The European Union at the United Nations*, Palgrave MacMillan, 2006, p. 195.

правним инструментима који настају у раду других међународних организација.¹¹⁷⁴

Учествовање Европске уније у деловању одређених међународних организација, без обзира на конкретну форму у којој се ово остварује, значајно је са становишта остваривања њених функција и надлежности. Ово је условљено чињеницом да се развојем међународних односа издеференцирало више центара моћи и места на којима се доносе одлуке у домену њима поверених надлежности, те сходно томе органи власти једне суверене државе нису једина места на којима се доносе одлуке и успоставља релевантан правни оквир којим се уређују друштвени односи. Наиме, афирмисали су се како наднационални, транснационални, међународни, са једне стране, тако и субнационални нивои правног и политичког одлучивања. У таквој констелацији односа, од значаја за деловање Европске уније јесте да се обезбеди њено адекватно присуство и представљање у оним међународним форумима у којима се разматрају питања која улазе у надлежност Европске уније.¹¹⁷⁵ На тај начин се омогућава да Европска унија делује као активни актер креирања односа на ширем међународном плану који превазилази државе чланице, и наступа као један од многих актера међународних односа захваљујући својем својству међународноправног субјекта.

Сарадња Европске уније са међународним организацијама је обавеза њених институција која проистиче из члана 220. УФЕУ. Ова одредба утврђује одређени вид приоритизације односа Европске уније са међународним организацијама. Тако став 1, подстав 1. овог члана предвиђа да ће Унија успоставити све одговарајуће форме сарадње са органима Уједињених нација, њихових специјализованих агенција, затим Савета Европе, Организације за безбедност и сарадњу у Европи и Организацијом за економску сарадњу и развој. Став 1, подстав 2. овог члана генералном одредбом, без прецизирања посебних организација, предвиђа да ће Европска унија такође одржавати такве односе када је то потребни са другим међународним организацијама. Дакле, стиче се утисак да се даје већи значај успостављању односа са међународним организацијама које су поименично

¹¹⁷⁴ Loïc Azoulai, 'The *Acquis* of the European Union and International Organizations,' in: *European Law Journal*, Vol. 11, No. 2, March 2005, p. 197.

¹¹⁷⁵ Francis Snyder, 'Three Challenges for European Constitutionalism in the 21st Century,' *Op. cit.*, p. 13.

наведене – на универзалном плану су то Уједињене нације, тачније њихови органи, и специјализоване агенције, а у погледу регионалних организација наведене су најзначајније организације регионалног типа које делују на европском континенту. Са овим организацијама Унија је дужна да успостави адекватну сарадњу, што би, према нашем поимању, требало тумачити као што је могуће напреднији облик односа и остваривање циљева организација с обзиром на могућности које допуштају релевантни правни инструменти. С друге стране, успостављање односа са другим међународним организацијама је такође битно и оно ће имати ону форму која је могућа, али, ми бисмо тумачили ову одредбу тако што је овим односима, иако је њихово успостављање пожељно, остављена већа слобода Унији да се прилагоди датим правним и политичким околностима. Није потребно да се оствари онај степен сарадње као што су организације које су поименично наведе. Значај који је признат организацијама које оснивачки уговор поименично наводи може се разумети јер су Уједињене нације најважнија међународна организација, а остале имају одређени број сличних циљева, функција и интереса као и Европска унија због превасходно европског георграфског упоришта. Провођење ове одредбе ће се реализовати од стране високог представника и Комисије према посебно издатим инструкцијама.¹¹⁷⁶ Осим тога, одговарајући вид учешћа Европске уније у раду међународних организација, пре свега онима универзалног карактера попут Уједињених нација, има за циљ и провођење једног од основних праваца њене спољне политике који је дефинисан као *ефективни мултилатерализам*. Укратко, ово представља политичко опредељење Уније да се оснаже потенцијали Уједињених нација у остваривању њихове улоге и позиције коју би требало да имају у међународним односима. Сходно томе, Европска унија треба да настоји да оснажи своје присуство у органима и осталим телима и конференцијама које делују у оквиру система Уједињених нација.¹¹⁷⁷

Иако постоји јасан правни *ratio* због којег је потребно учешће Уније у међународним организацијама, афирмисање њеног положаја у односима са

¹¹⁷⁶ Dominic McGoldrick, *Op. cit.*, p. 214.

¹¹⁷⁷ Види шире: Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Union européenne et Nations unies: le choix de multilatéralisme*, COM(2003) 526 final, Bruxelles, 10.09.2003.

међународним организацијама захтевало је од њених институција, у првом реду Европске комисије, двоструке напоре. Са једне стране, било је неопходно да државе чланице Европске уније прихвате одређени вид њеног учешћа у некој међународној организацији, док је, са друге стране, постојала потреба да и сама међународна организација у питању прихвати да Европска унија стекне одговарајући статус у односима са њом. Будући да садејство ових разноликих чинилаца утиче на положај Европске уније, онда је разумљиво да Унија са појединим међународним организацијама има различит вид односа који практично варира од случаја до случаја.¹¹⁷⁸

Конкретан статус који ЕУ ужива у појединој међународној организацији зависи од правила која се односе на дату међународну организацију, њену уставну могућност да у своје оквире укључи друге међународне организације као што је Европска унија, отвореност међународне организације за пријем нових чланова или признавање статуса посматрача и подручје активности међународне организације. Са стране Европске уније, први и најважнији услов је да Унија поседује одговарајући вид надлежности за питања која су обухваћена делатношћу међународне организације у чијем раду Унија настоји да оствари учешће. У литератури је извршена класификација учешћа Европске уније у међународним организацијама према квалитету односа Уније и конкретне међународне организације, односно према природи права и обавеза које проистичу из тог односа. Учешће Европске уније у раду међународних организација је двојак: она може имати својство члана међународне организације и статус посматрача. Као прелазни статус између ових двају се наводи и статус пуноправног учесника у раду неке организације.¹¹⁷⁹ Осим ова два формална статуса, Европска унија настоји да успостави различите друге модалитете сарадње са међународним организацијама. У наредним редовима ћемо размотрити који су конкретни модалитети учешћа Европске уније у одређеном броју међународних организација.

4.1. Европска унија као чланица међународних организација

Статус чланице међународне организације Европска унија је стицала у одређеном броју међународних организација чији домен деловања по правилу

¹¹⁷⁸ Dominic McGoldrick, *Op. cit.*, p. 190.

¹¹⁷⁹ Sieglinde Gstöhl, *Op. cit.*, p. 182.

обухвата области у којима Унија има искључиву надлежност. Међутим, треба опазити да критеријум постојања надлежности Уније у областима које су обухваћене деловањем међународне организације у питању није довољан услов да би ова стекла чланство. Потребно је да је чланство Европске уније дозвољено према правилима међународне организације. У том смислу, Европска унија има члански статус и пратећа права и обавезе у неколико универзалних међународних организација: Светској трговинској организацији, Светској царинској организацији, Организацији УН за прехрану и пољопривреду, Комисији за Codex Alimentarius и Енергетској заједници. Такође, ЕУ има и статус члана у неколико организација регионалног карактера које се баве питањима рибарства и заштите поморског живог богатства. Осим ових међународних организација, Европска унија је и чланица већег броја уговорних органа који представљају организована тела за провођење и праћење имплементације међународних уговора који их успостављају. Њихова специфичност јесте да су усмерени на веома уско одређене секторе и да се у том смислу разликују од међународних органа које имају више циљева и задатака. Ови уговорни органи су углавном настали у домену заштите животне средине, трговине одређеном врстом сировина, рибарства и сл. Европска унија је у складу са поступком предвиђеним оснивачким уговорима ових организација стекла статус члана. Европска комисија делује као представник Уније у овим организацијама и у њима она ужива сва она права и има обавезе које су предвиђене за чланове организације.¹¹⁸⁰

Неопходност да се обезбеди чланство Европске уније у појединим међународним организацијама се заснива на неколико основа. На првом месту, постоје разлози правне природе који се базирају на потреби да ЕУ буде адекватно заступљена у оним међународним организацијама које се баве питањима који су у њеној искључивој или подељеној надлежности. Дакле, ови правни разлози су, пре свега, одређени нормама права ЕУ, односно њених оснивачких уговора, који предвиђају да је неко конкретно питање у надлежности Европске уније. Такође, у вези са овим се могу уочити и међународноправни аргументи према којима је

¹¹⁸⁰ Sieglinde Gstöhl, *Op. cit.*, p. 182; Dominic McGoldrick, *Op. cit.*, p. 191; Frank Hoffmeister, 'Outsider or Frontrunner? Recent Developments under International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies,' in: *Common Market Law Review*, Vol. 44, No 1, 2007, p. 67.

потребно омогућити Европској унији да буде равноправни учесник оних форума који разматрају питања која су у њеној надлежности. У супротном, уколико би се унутар неке међународне организације усвојила конвенција која се односи на материју која спада у надлежност Европске уније, а чије су уговорнице државе чланице Уније, може се поставити питање да ли ова конвенција обавезује Унију. Наравно да под одређеним условима, о којима је било речи у претходним поглављима, могуће је да државе чланице уговорима које закључују обавезу и Европску унију. Ипак, ситуација би била много јаснија у међународноправном смислу, уколико би се омогућило директно суделовање Европске уније. Што се тиче политичких разлога, ради се о потреби промовисања Европске уније на међународном плану, а нарочито у оним међународним форумима који се баве питањима из њене надлежности. На тај начин се штити јединствена слика Уније.¹¹⁸¹ О томе се изјаснио Суд правде Европске уније је у мишљењу 1/76 констатујући да тадашња Европска економска заједница може да буде оснивач неке међународне организације. Њена уговорна способност подразумева могућност да закључује и уговоре којима се оснивају друге међународне организације.¹¹⁸²

Након што смо истакли који разлози правне и политичке природе указују на потребу да Европска унија стиче статус члана одређеног броја међународних организација, потребно је истаћи да је положај Европске уније у конститутивним уговорима међународних организација, чија је она чланица, одређен на различит начин. Литература разликује специфичне приступе када се посебно наглашава могућност чланства Европске уније. Први пример таквог приступа је Уговор о Светској трговинској организацији који помиње Европску унију посебном одредбом. Други вид специфичног третмана јесте путем генеричке одредбе којом приликом се спомињу регионалне организације економске интеграције, као што је случај са Оквирном конвенцијом Уједињених нација о биолошкој разноликости

¹¹⁸¹ Inge Goavere, Jeroen Capiau, An Vermeersch, 'In-Between Seats: The Participation of the European Union in International Organizations,' *European Foreign Affairs Review*, Vol. 9, 2004, pp. 172-173.

¹¹⁸² Opinion 1/76, Draft Agreement on the establishment of a European Laying-up Fund for Inland Waterway Vessels, [1977] ECR 741, слична констатација и код: Inge Goavere, Jeroen Capiau, An Vermeersch, 'In-Between Seats: The Participation of the European Union in International Organizations,' *European Foreign Affairs Review*, Vol. 9, 2004, p. 157.

из 1992.¹¹⁸³ У наредним редовима ћемо, на примеру неколико организација, размотрити и анализирати начин стицања чланског статуса Европске уније у одређеним међународним организацијама и начине реализовања права и обавеза које има на основу тог статуса.

4.1.1. Организација за прехрану и пољопривреду Уједињених нација (ФАО)

Чланство Европске уније у ФАО-у предствала облик комбинованог чланства заједно са државама чланицама које почива на систему алтернативног остваривања чланских права Уније, односно њених држава чланица, а у зависности од надлежности за конкретно питање које је предмет одлучивања у телима ове организације. Будући да је категорија надлежности одлучујућа у овом контексту, представници некадашње Европске заједнице су приликом стицања чланства у организацији поднели општу декларацију о надлежностима Европске заједнице. Осим овога, приликом расправљања о некој конкретној материји, подноси се специфична декларација о надлежности пре сваког појединог састанка неког од тела ФАО-а.¹¹⁸⁴ Европска комисија представља Евроску унију у органима ове организације.

На конкретном плану, а ради нормалног функционисања овог комбинованог чланства, представљање Уније и држава чланица у оквиру ФАО-а је уређено посебним аранжманом. Оно што је најважније постигнутим споразумом између држава чланица јесте да ће се сви евентуални спорови између Европске комисије и представника држава чланица решавати у складу са оснивачким уговором, односно устаљеном праксом. Уколико се решење не може постићи коришћењем ових инструмената, онда ће се спорно питање упутити Комитету сталних представника на разматрање. Какво год буде постигнуто решење, исто неће утицати на надлежности држава чланица и тадашње Европске заједнице. Осим овога, аранжман је уредио питање представљања зависно од

¹¹⁸³ Dominic McGoldrick, *Op. cit.*, p. 191. Члан XI(1) Уговора о оснивању Светске трговинске организације наводи Европске заједнице, што се према постојећем правном оквиру односи на Европску унију, као чланицу СТО-а. Види: Accord instituant l'Organisation mondiale du Commerce, доступно на: http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/04-wto/pdf, 18.02.2013. За разлику од овог директног навођења Европске уније, члан 35. Оквирне конвенције о биолошком диверзитету наводи да је конвенција и њени протоколи отворени за приступање државама и регионалним организацијама економске интеграције, што посредно указује на Европску унију. Види: Convention de la diversité biologique, доступно на: <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-fr/pdf>, 18.02.2013.

¹¹⁸⁴ Inge Goavere, Jeroen Capiau, An Vermeersch, *Op. cit.*, p. 165.

природе надлежности у поједином конкретном питању које се разматра у телима ФАО. Тако је предвиђено да Европска комисија износи став Заједнице и гласа о тачкама дневног реда које су искључивој надлежности Заједнице, државе чланице износе став и гласају о тачкама дневног реда које су у њиховој искључивој надлежности. Мало је комплексније решење предвиђено за оне тачке дневног реда која садрже елементе надлежности Заједнице и надлежности држава чланица. У таквим ситуацијама се треба постићи заједничка позиција. Заједничку позицију могу представљати председавајућа држава чланица или Европска комисија. Представљање заједничке позиције зависи од тога у оквиру чије надлежности се може лоцирати тежиште питања о којем се расправља. Ако је ово тежиште изван искључиве надлежности Заједнице, онда председавајућа држава чланица износи позицију, а остале државе чланице и Комисија могу својим излагањима подржати или евентуално допунити ову заједничку позицију. Уколико, пак, тежиште питања лежи у оквиру искључиве надлежности Заједнице, тада Европска комисија изражава заједничку позицију, коју државе чланице могу подржати или евентуално допунити. С друге стране, уколико није постигнут споразум о заједничкој позицији, државе чланице се обраћају и гласају. Комисија у таквој ситуацији једино може, у складу са правилима ФАО-а, да учествује у дискусији.¹¹⁸⁵

4.1.2. Комисија за *Codex alimentarius*

Комисија за *Codex alimentarius* је помоћно заједничко тело ФАО-а и Светске здравствене организације која је надлежна за утврђивање међународних стандарда о сигурности хране. По угледу на чланство ЕУ у ФАО-у, дозвољено је њено чланство и у овој Комисији. Ипак, постоји битна разлика која се огледа у начину остваривања права гласа Европске уније коју заступа Европска комисија.

¹¹⁸⁵ Panos Koutrakos, *EU International Relations Law*, *Op. cit.*, pp. 168-169. У литератури се наводи пример гласања о рибарском споразуму када је дошло до размимоилажења између Европске комисије и Савета министара о томе у чијој надлежности је тежиште разматране материје. Наиме, сам сукоб између двеју институција није се тичао заједничке позиције која је била постигнута и усаглашена, већ је проблем настао у вези са питањем о томе ко је требало да гласа, да ли представници Европске комисије или држава чланица. Ова ситуација је довела до судског спора у предмету Case C-25/94, *Commission v. Council* [1996] ECR I-1469, у којем је Суд констатовао да тежиште ствари лежи у домену искључиве надлежности Европске уније, а не националне надлежности, пошто су се нека питања тичала истицања заставе што је домен националне надлежности, као што је сматрао Савет. Види шире: Inge Goavere, Jeroen Cariau, An Vermeersch, *Op. cit.*, pp. 165-167.

Наиме, да би Европска комисија, која заступа Европску унију, могла да гласа потребно је да су присутни представници и држава чланица на конкретном заседању овог тела. У том смислу, постоји битно ограничење самосталног деловања Европске уније.¹¹⁸⁶

4.1.3. Светска трговинска организација

Место Светске трговинске организације, као структуре настале на темељима ГАТТ-а из 1947. године, јесте да као саставни део система из Бретон-Вудса, настоји да кроз нову парадигму светске економије коју промовише овај систем, надомести недостатке у функционисању светског економског и финансијског система који су се појавили у периоду између два светска рата. Као таква, ова организација има за примарни циљ да омогући несметану светску трговину на глобалном нивоу, а њен институционални оквир треба да пружи потребну надоградњу за остваривање овог циља.¹¹⁸⁷ Светска трговинска организација је у потпуности постала међународна организација тек након ступања на снагу Споразума из Маракеша који је омогућио институционализацију раније постојећих структура насталих на основу ГАТТ-а.¹¹⁸⁸ Државе чланице и Европска унија су паралелно чланови Светске трговинске организације. Представљање Европске уније у оквиру Светске трговинске организације је посебно интересантно због чињенице да је у систему ове организације усвојено неколико инструмената који у различитом степену залазе у надлежност Европске уније, односно њених држава чланица.¹¹⁸⁹

Осим формалноправне природе, однос Европске уније и Светске трговинске организације има и економско-идеолошку димензију. Иако су

¹¹⁸⁶ Frank Hoffmeister, *Op. cit.*, p. 44.

¹¹⁸⁷ David B. Goldman, *Op. cit.*, pp. 240-241.

¹¹⁸⁸ Laurent Sermet, *Op. cit.*, p. 674. О развоју СТО и значају у савременим трговинским односима види шире код: Claude Revel, *Op. cit.*, pp. 60-63.

¹¹⁸⁹ Panos Koutrakos, *EU International Relations Law, Op. cit.*, p. 175. врска унија и државе чланице заступљене у Светској трговинској организацији у статусу чланова изазива негодовање одређеног броја трећих држава. Смтра се да се на овај начин Европској унији и њеним чланицама оогућава двоструки утицај у процесу одлучивања у телима Светске трговинске организације. Ипак, ово се не може прихватити зог устаљене праксе да се унутар Светске трговинске организације одлучује консензусом, дакле без гласања. Види шире: Jens Laderfoged Mortensen, 'The World Trade Organization and the European Union,' in: Knud Erik Jørgensen (ed.), *The European Union and International Organizations*, Routledge, London & New York, 2009, pp.81-82; Eva Steinberger, *Op. cit.*, p. 838.

Европска унија и Светска трговинска организација (у даљем тексту: СТО) засноване на сличним идеолошким темељима и полазиштима економске теорије неолиберализма, супротно могућем очекивању да постоји значајан степен синергије између ова два система, може се уочити одређени ниво резервисаности Европске уније према достигнућима сарадње држава у оквиру Светске трговинске организације. Управо због овога постоји значајан интерес институција Европске уније да постигну што је могуће већи степен присуства у органима Светске трговинске организације и да правни положај Уније буде уређен на начин који јој гарантује што шира овлашћења. Ова тенденција је пре свега присутна због обавезе Европске уније да проводи политике које су дефинисане и у другим подручјима у односу на трговинску политику. Понекад такви циљеви европског интеграционог процеса нису у довољно озбиљној мери толерисани од стране СТО-а, пре свега Механизма за решавање спорова.¹¹⁹⁰ Ипак, ова димензија посматрања односа Европске уније и СТО-а кроз одлучивање у конкретним стварима, нема значајнији утицај на генерално одређење Уније према овој универзалној организацији. Наиме, Европска унија је прихватила и поштује важећи међунаордноправни оквир за постојање СТО-а. То се објашњава заокретом који је дошао у њеној трговинској политици те је почетком осамдесетих година 20. века напустила дефанзивну неомеркантилистичку политику и прихватила неолиберална учења. Наиме, од оснивања Европске економске заједнице неговани су односи са тадашњим ГАТТ-ом, али је Европска економска заједница била фокусирана на своја унутрашња питања. Након прихватања неолибералне економске доктрине, створени су услови да се европски интеграциони систем повеже у шире трговинске оквире светске разуме, односно да се створи СТО.¹¹⁹¹

Друга страна ових односа се може посматрати кроз призму надлежности Европске уније. Односно, поставља се питање да ли је ранија Заједница могла самостално постати чланица СТО-а или је то морала учинити паралелно са државама чланицама. У том погледу је консултован Суд правде. У мишљењу 1/94 Суд правде је заузео становиште да надлежности СТО-а превазилазе надлежности које је ранија Европска заједница имала у домену заједничке трговинске

¹¹⁹⁰ Antonis Antoniadis, *Op. cit.*, pp. 321-322.

¹¹⁹¹ Jens Laderfoged Mortensen, *Op. cit.*, p. 89.

политике, јасно је назначила потребу да и државе чланице постану чланице СТО-а, те на тај начин покренуо питање проналажења адекватног модалитета представљања некадашње Европске заједнице, односно данашње Европске уније и њених држава чланица у систему СТО-а.¹¹⁹² Са своје стране, да би се гарантовао што је могуће већи степен независности Европске уније од правног дејства инструмената који се усвајају у систему Светске трговинске организације, Суд правде је био невољан да овим инструментима призна директно дејство у правном систему Европске уније.¹¹⁹³

Оперативно суделовање Уније и држава чланица у раду тела СТО-а се одвија на следећи начин. Европска комисија делује као једини преговарач у име Европске уније и држава чланица током пленарних преговора у оквиру Светске трговинске организације. Државе чланице присуствују овим преговорима, али немају право говора. Ипак, Европска комисија није потпуно слободна, она је ограничена преговарачким мандатом у чијем креирању су учествовале и државе чланице. Такође, комитет из члана 207. УФЕУ се по потреби састаје у Женеви, где је седиште Светске трговинске организације ради разматарања питања од значаја за вођење преговора.¹¹⁹⁴

У пракси, када је реч о преговорима у оквиру СТО-а, Европска комисија се консултује са делегацијама држава чланица о релевантним питањима, а такође ове информише о свим аспектима деловања и питањима о којима се преговара. Овакав концепт наилази како на подршку трећих држава, тако и на њихову осуду. Поједине треће државе сматрају да је Европска комисија превише ригидна у својим ставовима, док неке имају супротно схватање сматрајући да технократски приступ Европске комисије ову легитимише као поузданог саговорника.¹¹⁹⁵ Јединствено наступање држава чланица Европске уније унутар СТО-а даје им значајнију преговарачку надмоћ у односу на остале чланице ове универзалне организације. У пракси постоји неколико примера када су наступањем *en bloque* чланице Уније довеле до преокрета у преговарачком процесу. Најбољи пример

¹¹⁹² Antonis Antoniadis, *Op. cit.*, p. 322. Ипак, овај аутор истиче у истом раду да неки закључивање Уговора о СТО у форми мешовитог уговора сматрају историсјким инцидентом. Види шире: *Ibid.*, p. 326.

¹¹⁹³ Francis Snyder, 'Three Challenges for European Constitutionalism in the 21st Century,' *Op. cit.*, pp. 13-14.

¹¹⁹⁴ Sophie Meunier, Kalypso Nicolaïdis, *Op. cit.*, pp. 257.

¹¹⁹⁵ Sophie Vanhoonacker, *Op. cit.*, p. 73.

оваквог исхода јесте преговарање споразума о услугама на Министарској конференцији у Монтреалу 1999. године.¹¹⁹⁶

Судска пракса је у средиште решавања овог питања поставила принцип лојалне сарадње. Принцип лојалне сарадње се показао као кључно правно средство за превазилажење проблема који су се појављивали услед недостатка јасне дефиниције о подели надлежности између Уније и њених држава чланица.¹¹⁹⁷ У складу са овим принципом, пред све судионике се поставља обавеза да допринесу постизању јединственог наступа. Ово значи да су државе чланице у обавези да предузму све потребне мере приликом преговарања у оквиру међународне организације да постигну јединствен наступ са Европском комисијом. Ова обавеза се даље протеже и на касније фазе као што је ратификација међународног уговора и консеквентно његова имплементација. Принцип сарадње се операционализује путем координисаног и усаглашеног наступа који омогућава изражавање става Европске комисије и држава чланица јединственим гласом.¹¹⁹⁸ Иако је представљање Европске уније унутар СТО-а засновано на принципу координације и сагласности држава чланица, не треба занемарити могућност да процес ратификације неког усаглашеног уговора унутар ове организације, може бити доведен у питање од стране једне државе чланице. Стога се у пракси мора водити рачуна о значају и најмање државе чланице јер ратификациони поступак предствала подручје на којем може доћи до потпуне манифестације политичке самосталне поједине државе.¹¹⁹⁹

Један од показатеља интенције Европске уније, односно Европске комисије да кроз учешће у систему СТО-а што је могуће више афирмише своју позицију види се и из чињенице да Европска комисија суделује у предметима покренутим пред Механизмом за решавање спорова у име држава чланица.¹²⁰⁰ Иначе, деловање овог механизма може да буде донекле проблематично за државе

¹¹⁹⁶ Richard Senti, 'The role of the EU as an Economic Actor within the WTO,' in: *European Foreign Affairs Review*, Vol. 7, 2002, p. 113.

¹¹⁹⁷ Panos Koutrakos, *EU International Relations Law*, *Op. cit.*, p. 177. Такође, Суд правде је истицао да угрожавање *acquis*-а створеног у домену унутрашњег тржишта може довести до урушавања целукпне европске интеграционе изградње. Због тога је битно да се на међународноправном плану обезбеди његоа заштита. Види шире: Loïc Azoulai, *Op. cit.*, p. 198.

¹¹⁹⁸ Antonis Antoniadis, *Op. cit.*, p. 328.

¹¹⁹⁹ Richard Senti, *Op. cit.*, p. 114.

¹²⁰⁰ Frank Hoffmeister, *Op. cit.*, p. 43.

чланице СТО-а јер није увијек једноставно утврдити да ли неко конкретно питање спада у надлежност Европске уније или њених држава чланица.¹²⁰¹

Antoniadis сугерише да би било потребно да се усвоји Кодекс о представљању Европске уније у оквиру СТО те да овај документ буде има не само политички значај, већ и обавезујуће дејство. Између осталог, овај акт би требало да буде прихваћен од осталих чланица СТО-а, да се заснива на постојећој пракси, да буде прилагођен за поступке који се воде у оквиру Механизма за решавање спорова и да омогући да Европска комисија наступа као заступник држава чланица. Изнад свега, значајно је да се формално утврди да Европска комисија једина има право гласа и учествовања у расправама у име Европске уније и свих њених држава чланица. Остали елементи које би овакав кодекс требало да обухвати су и омогућавање транспарентности система у којем делује СТО и одговарајући облик укључености привредне заједнице и цивилног друштва.¹²⁰² Иако је ова сугестија, како је ми видимо, заснована на прегледу практичних достигнућа и могућих формалноправних решења заснованих на најбољој пракси, мишљења смо да је њено првођење у дело још немогуће. Наиме, присутна је изразита тенденција држава чланица да на овај неформално уређен однос са Европском комисијом играју битну улогу у одлучивању у питањима која се разматрају у оквиру СТО-а. То им дозвољава да за велики спектар питања која улазе у домен заједничке трговинске политике, као области која је у искључивој надлежности Европске уније, задрже одређени утицај. То им омогућава да оснаже свој међународноправни капацитет и представљање у овој универзалној економској организацији.

4.1.4. Енергетска заједница

Енергетска заједница, која је на иницијативу Европске уније основана 2005. године као субрегионална организација, занимљива је по начину учешћа Европске уније као њеног члана. Енергетска заједница је настала закључивањем Уговора о оснивању Енергетске заједнице чије су стране Европска унија и државе југоисточне Европе и црноморске области.¹²⁰³ Европска унија има стални

¹²⁰¹ Eva Steinberger, *Op. cit.*, p. 383.

¹²⁰² Antonis Antoniadis, *Op. cit.*, p. 339.

¹²⁰³ Treaty Establishing the Energy Community, <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/530177.PDF>, 01.06.2013.

карактер подпредседавајућег ове организације, док се положај председавајуће ротира између осталих држава чланица. Такође, Европска комисија наступа као искључиви представник Европске уније, а њене државе чланице немају члански статус у овој организацији. Оне могу, ипак, стећи посматрачки статус, уколико изразе интерес у том смислу. Овај статус државама чланицама ЕУ омогућава учешће у расправама у органима Енергетске заједнице, али немају право гласа.¹²⁰⁴

4.2. Статус Европске уније као пуноправног учесника у међународним организацијама

Према обиму припадајућих права, статус пуноправног учесника следи статус члана међународне организације. Овај статус, по правилу, обухвата сва она права која имају чланови организације: учешће у раду тела међународне организације, право иницијативе, предлагања и активног суделовања у расправама. Ипак, оно што овај статус битно разликује од чланског статуса јесте недостатак права гласа. Стога се статус пуноправног учесника може посматрати као оснажени квалитет посматрача. Овакав статус Европској унији је додељен у конференцијама које организују Уједињене нације са циљем израде међународних конвенција. При томе је значајно да се у тим конвенцијама уграђује клаузула регионалних интеграционих организација која дозвољава регионалним оргнаизацијама које се базирају на економској интеграцији да, у домену својих надлежности, постану уговорнице ових конвенција. Када је реч о представљању Европске уније у овом својству, не може се рећи да постоји јединствен модалитет. Наиме, најчешће Унију у оваквим ситуацијама представља председништво Савета министара, уз мањи или већи степен подршке од стране Европске комисије. Ипак, о неуједначености праксе говори пример конференције о Монреалском протоколу на Картагенски протокол о биосигурности којим поводом је Европска комисија наступала као преговарач у име Европске уније.¹²⁰⁵

Овај статус, сам по себи нема већи теоретски значај, већ представља практичну модификацију статуса посматрача и то у сегменту остваривања уговорне способности Европске уније. Реч је о томе да се на овај начин Унији

¹²⁰⁴ Види шире: http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/ENERGY_COMMUNITY/Who_are_we, 01.06.2013.

¹²⁰⁵ Sieglinde Gstöhl, *Op. cit.*, pp. 182-183.

омогућава да учествује у преговорима о закључивању неких међународних уговора унутар тела међународних организација чија није чланица. Учешће у преговорима се дозвољава Унији јер се конкретни инструменти односе на питања која су у њеној надлежности. Ипак, ово не значи да Унија стиче нека редовна права у погледу редовног функционисања међународне организације која јој је доделила одређени повлашћени статус у вези са преговорима о неким инструментима међународног права.

4.3. Статус Европске уније као посматрача у међународним организацијама

Статус посматрача је такав да неком ентитету дозвољава учествовање у раду међународне организације, али без права да одлучује. Посматрачки статус може дозволити широк спектар различитих права од права на активно суделовање у дискусијама, предлагања амандмана на предложена решења, па чак је могуће и својство председавајућег у појединим телима међународне организације. Ипак, без обзира на то како широко могу бити постављена права посматрача, оно што је значајно јесте да посматрач у некој међународној организацији нема право гласа. У одређеном броју међународних организација, односно неким од институција ових организација, Унија ужива статус посматрача.

Посматрачки статус се, у правилу, додељује Европској унији због тога што поједине међународне организације имају надлежности у одређеним питањима која су у надлежности Европске уније, а не постоји правна могућност да Европска унија постане чланица те организације. Права која Унија има на основу посматрачког статуса се остварују у мери у којој јој то дозвољавају институције организације у питању. У таквој ситуацији државе чланице Европске уније уживају статус чланица те међународне организације. У погледу њиховог деловања у оним питањима која су у домену надлежности Европске уније, постоји обавеза држава чланица да колективно делују ради заштите заједничког интереса Европске уније. Да би позиција коју ће државе чланице заступати у оквиру једне међународне организације у којој Унија има једино статус посматрача, била дефинисана утврђују се одговарајући процеси координације.¹²⁰⁶ Размотрићемо

¹²⁰⁶ Loïc Azoulay, *Op. cit.*, pp. 218-219.

неколико примера посматрачког статуса Европске уније. Такође, представићемо и неке посебне видове сарадње Европске уније са неким међународним организацијама без додељивања формалног статуса посматрача.

4.3.1. Европска унија и Савет Европе

Европска унија негује посебне односе са Саветом Европе на основу Меморандума о разумевању из 2007. године, али формално нема статус посматрача.¹²⁰⁷ У суштини, сарадња између Савета Европе и ранијих Европских заједница, које је представљала Европска комисија, почела је већ педесетих година прошлог века. Представници Европске комисије су били овлашћени да присуствују радовима Комитета министара Савета Европе и других посебних комитета уколико се конкретно питање односи на Европску комисију. На овај начин је Европска комисија стекла фактички положај посматрача. Сарадња двеју регионалних организација је тренутно уређена Меморандумом о разумевању из 2007. године који су закључили у име Европске уније председавајући Савета ЕУ и председник Европске комисије, а у име Савета Европе, председник Комитета министара и генерални секретар ове организације. Меморандум је предвидео посебан механизам сарадње путем сталног дијалога на високом нивоу којег чине председавајућа тројка у име Европске уније и актуелни председавајући и његови заменици у име Савета Европе.¹²⁰⁸ Две организације су развиле значајан број заједничких програма, а њихова сарадња је посебно присутна у домену заштите људских права. Тако су организације приступиле закључивању Споразума између Европске заједнице и Савета Европе о сарадњи између Агенције за основна права ЕУ и Савета Европе из 2008. године. Овим споразумом је разрађена сарадња двеју организација и уска повезаност њихових институција у деловању по питању заштите и унапређења заштите људских права. Тако је предвиђена размена података, заступљеност Савета Европе у управним телима Агенције ЕУ за заштиту основних права, као и читав низ различитих метода сарадње и

¹²⁰⁷ Dominic McGoldrick, *Op. cit.*, p. 192.

¹²⁰⁸ Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union, доступно на: http://www.coe.int/t/der/docs/MoU_EN.pdf, 01.02.2013.; Frank Hoffmeister, *Op. cit.*, pp. 50-51.

консултација.¹²⁰⁹ Сарадња у доемну заштите људских права се огледа и у пракси Суда правде ЕУ који пружа заштиту правима и слободама гарантованим инструментима Савета Европе. Паралелно овоме, Европска унија је у многим техничким питањима остварила утицај на конвенције које су усвојене у оквиру Савета Европе.¹²¹⁰

4.3.2. Европска унија и Организација за сарадњу и безбедност у Европи

У оквиру Организације за безбедност и сарадњу у Европи, државе чланице настоје да постигну усаглашен наступ који заступа председавајућа држава чланица. Ипак, овај наступ председавајуће државе у име свих осталих држава чланица Уније је могућ једино уколико се постигне усаглашени став. У политичким питањима, председавајућа држава, у сарадњи са делегацијама осталих држава чланица ЕУ заступа оне ставове који су усаглашени у оквиру Европског савета. Председавајућа држава, такође, сазива и председава састанцима координације. Европска комисија значајнију улогу има само у економским питањима, те њени представници заступају ставове Европске уније на годишњем економском форуму Организације за безбедност и сарадњу у Европи.¹²¹¹

У суштини, однос ЕУ и Организације за безбедност и сарадњу у Европи је обележен интензивираним облицима сарадње, али се уочава доминантна улога Европске уније унутар тела ове друге организације. Ово је могуће захваљујући томе што су све државе чланице ЕУ истовремено и чланице ове друге организације те захваљујући усаглашеном наступу успевају да преузму водећу улогу у организацији. С друге стране, литература бележи да је након последњих

¹²⁰⁹ Види шире: Agreement between the European Community and the Council of Europe on cooperation between the European Union Agency for Fundamental Rights and the Council of Europe, *Official Journal of the European Union*, EN, L 186/7, 15.07.2008.

¹²¹⁰ Као илустрација утицаја прописа Европске уније на конвенцију Савета Европе наводи се Европска конвенција о прекограничној телевизији из 1989. године. Ова конвенција преузима решења из Council Directive 89/552/EEC of 3 October 1989 aiming at the coordination of certain legislative regulatory and administrative provisions of Member States relative to the exercise of activities of televisual broadcasting, *Official Journal of the European Communities*, L 298/23. Види шире: Loïc Azoulay, *Op. cit.*, p. 200.

¹²¹¹ Peter van Ham, 'EU – OSCE relations – Partners or rivals in security,' in: Knud Erik Jørgensen (ed.), *The European Union and International Organizations*, Routledge, London & New York, 2009, pp. 135-137.

проширења, која су довела до оснажене позиције ЕУ, постизање усаглашене позиције држава чланица ЕУ постало у одређеној мери отежано.¹²¹²

4.3.3. Европска унија и Организација за економску сарадњу и развој

Пример учећа Европске уније у Организацији за економску сарадњу и развој је специфичан по томе што су Европске заједнице од оснивања ове организације уживале статус посматрача. Париска конвенција из 1960. којом је основана ова организација је дала могућност да Европске заједнице имају статус посматрача. На основу члана 13. ове конвенције закључен је Додатни проткол број 1. којим је утврђено да у име Европских заједница у раду Организације за економску сарадњу и развој учествује Европска комисија. Због финансијског капацитета, Европској комисији је дозвољено да учествују у раду свих комитета који делују у оквиру институционалног система Организације за економску сарадњу и развој. Њен статус је скоро изједначен са статусом пуноправних чланова тако што је представницима Европске комисије признато право гласа уколико се одлучује о питањима за које је Европска унија из свог буџета обезбедила финансирање. Учешће Европске комисије посебно је оснажено у посебном одбору који се назива Комитетом за надзор економског развоја јер се овај бави питањима монетарне политике и политике девизног курса.¹²¹³ Дакле, када се пореди однос Уније са другим организацијама које су јој дозволиле статус посматрача са статусом посматрача који има унутар Организације за економску сарадњу и развој може се рећи да је позиција Уније у оквиру ове друге организације нарочито оснажена због две групе разлога. У првом плану, Унија ужива статус посматрача од самог оснивања организације што је олакшало њену улогу јер није била приморана а постепено унапређује своју сарадњу са овом организацијом већ јој је конкретни статус гарантован оснивачким уговором. И, друго, додатни протокол уређује начин остваривања посматрачког статуса чиме је једним међународноправним документом решено питање за које смо показали да га је тешко нормирати актима Европске уније.

¹²¹² *Ibid.*, pp. 145-146.

¹²¹³ Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development, доступно на: <http://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm> , 01.03.2013.; Supplementary Protocol No. 1 to the Convention on the OECD, доступно на: <http://www.oecd.org/general/supplementaryprotocolno1totheconventionontheoecd.htm> , 01.03.2013. Frank Hoffmeister, *Op. cit.*, p. 49.

4.3.4. Европска унија и Организација Уједињених нација

Европска унија ужива статус посматрача у појединим институцијама Уједињених нација и неким њиховим специјалним агенцијама и програмима. Посматрачки статус у Генералној скупштини УН-а¹²¹⁴ је додељен Европским заједницама 1974. године.¹²¹⁵ Ипак, координисани наступ држава чланица Европске уније унутар Уједињених нација је успостављен већ од 1971. године након што су министри иностраних послова одлучулу на основу Луксембуршког извјештаја да покрену Европску политичку сарадњу.¹²¹⁶ Након успостављања Европске уније, поставило се питање њеног представљања паралелно са Европском заједницом, јер до ступања на снагу Лисабонског уговора, није постојао јединствен правни субјективитет и радило се о два различита ентитета. Пракса је била таква да представник Европске комисије заступа ставове из надлежности Европске заједнице, и да ужива статус посматрача и право на обраћање као и остали посматрачи, односно након обраћања чланова УН. Европску унију је заступао представник председавајуће државе чланице Саветом Европске уније. Он је износио претходно усаглашену позицију држава чланица ЕУ, уколико је ова сагласност постигнута, а редослед излагања је имао као представник сопствене државе у складу са презеансом који важи за државе чланице Уједињених нација.¹²¹⁷ Конкретна инволвираност Европске уније у рад и одлучивање појединих институција Уједињених нација зависи, не само од правног оквира који Унији омогућава посматрачки статус, већ и од природе и значаја

¹²¹⁴ Треба подсетити да се представљање држава, које једине могу бити чланице УН-а, у појединим телима ове организације остварује на основу регионалних група држава. Тако су државе чланице Европске уније подељене у западно-европску групу и остале државе, у источно-европску групу и азијску групу. Поставља се питање да ли би се у оквиру неке евентуалне измене структура Уједињених нација могло предвидети да државе чланице ЕУ чине једну регионалну групу. Осим регионалних група, државе се повезују у неке друге групације и покушавају да остваре одређену координацију и заједнички наступ. Као најзначајнији у овом смислу су Г 77 која обједињује државе у развоју, затим Покрет несврстаних и Организација исламске конференције. Види шире: Mary Farrell, 'EU Representation and Coordination within the United Nations,' in: Katie Verlin Laatikainen, Karen E. Smith (eds.), *The European Union at the United Nations*, Palgrave MacMillan, 2006, p. 28.

¹²¹⁵ United Nations General Assembly Resolution: Status of the European Economic Community in the General Assembly, RES/3208 (XXIX), 11 October 1974,

¹²¹⁶ Peter Brückner, 'The European Community and the United Nations,' in: *European Journal of International Law*, Vol. 1, 1990, p. 177.

¹²¹⁷ Sieglinde Gstöhl, *Op. cit.*, p. 183.

питања која се разматрају у конкретном моменту. Наиме, улогу Европске уније поред интереса њених институција, када су у питању Уједињене нације опредељују и конкретни интереси држава чланица Уније. Тако се заступање ставова који су заједнички за Европску унију као целину остварују тек након употребе механизма координације који су успостављени.¹²¹⁸

Дакле, у периоду пре ступања на снагу Лисабонског уговора, постојао је двојаки систем представљања: с једне стране Европске заједнице, коју је заступала Европска комисија, а са друге стране, Европске уније, коју је заступала председавајућа држава чланица. Лисабонски уговор је донео измене у институционалном систему Европске уније и у погледу њеног представљања на међународном плану. Успостављањем Европске уније као јединственог субјекта међународног права, поставила се потреба да се ова дуалност заступања превазиђе јер иновирани институционални систем представљање на међународном плану поверава институцијама ЕУ, а не више држави која обезбеђује председавање Саветом министара. То има и одговарајуће рефлексије и на представљање Уније, када је реч о питањима из њене надлежности, у оквиру Генералне скупштине Уједињених нација. Међутим, ово питање није могуће уредити једностраним актом Уније, већ је било потребно да Генерална скупштина усвоји одговарајућа правила. Стога су државе чланице ЕУ, као и Делегација Европске комисије покренули дипломатску кампању у инстанцама Уједињених нација која је имала за циљ да упозна органе Уједињених нација и државе чланице УН-а о институционалним променама које су се десиле ступањем на снагу Лисабонског уговора крајем 2009. године, као и да се изборе за оптимално решење положаја који може добити ЕУ у овом главном органу УН-а.¹²¹⁹ Тако је донесена Резолуција Генералне скупштине 65/276 којом је уређен статус Европске уније као посматрача на заседањима Генералне скупштине, у оквиру њених комитета и радних група, као и на међународним састанцима и конференцијама које се сазивају под окриљем овог органа. Европску унију ће представљати представници њених институција, а не као раније представници државе чланице

¹²¹⁸ Franziska Brantner, Richard Gowan, *Op. cit.*, p. 38.

¹²¹⁹ Pedro Antonio Serrano de Haro, 'Participation of the EU in the work of the UN: General Assembly Resolution 65/276,' in: *CLEER Working papers*, 2012/4, <http://www.asser.nl/upload/documents/20120620T112233-cleer2012-4web.pdf>, 15.04.2013. pp. 9-12.

која председава Саветом ЕУ. Представници ЕУ ће презентовати усаглашени став свих држава чланица. Ова резолуција је посматрачки статус Европске уније одредила уз дефинисање одређених права које представници ЕУ имају у оквиру Генералне скупштине, односно њених помоћних тела. Наиме, представницима ЕУ је дозвољено да се обраћају међу представницима главних група држава чланица УН, што је одређена предност у односу на обраћање међу посматрачима; у општој расправи у Генералној скупштини, представници ЕУ учествују у својству посматрача, према утврђеном презеансу; представници ЕУ имају право на директну комуникацију и циркулацију докумената без посредовања; право на усмено презентовање предлога и амандмана, о којима се може гласати једино ако то буде захтевала нека држава чланица; право на реплику у погледу изнесене позиције Европске уније, с тим да је ово право ограничено само на једну интервенцију по тачки дневног реда. Надаље је предвиђено да представници Европске уније седе међу посматрачима, те да немају право гласа нити предлагања резолуција и одлука.¹²²⁰

Иако је њена позиција значајно унапређена, став Европске комисије и ЕССП-а је да процес успостављања оснаженог присуства и неке врсте статуса привилегованог посматрача Уније у оквиру Организације Уједињених нација не даје резултате какве је очекивала бриселска администрација. За ефикасно заступање Уније у постојећим односима и даље је потребно да она свој уједначен став изражава посредством држава чланица. Наиме, чињеница да су државе чланице ЕУ и чланице УН-а даје им одређене процедуралне, али и суштинске предности које ниједан посматрач не може да поседује. Извесно је да у догледном периоду ЕУ неће и не може стећи статус чланства у УН јер није држава, а сасвим је упитно који би били конкретни донети евентуалног прибављања статуса привилегованог посматрача.¹²²¹ Међутим, наш је став да је Европска унија, без обзира што нису реализоване све амбиције Европске комисије и ЕССП-а, стекла позицију која је знатно повољнија у односу на позицију осталих организација које имају посматрачки статус. Оне се, наиме, на основу резолуција 65/276 третира као група држава чланица УН-а.

¹²²⁰ United Nations General Assembly Resolution A/Res/65/276, Participation of the European Union in the work of the United Nations, 10 may 2011.

¹²²¹ Juan Santos Vara, *Op. cit.*, pp. 129-130.

У оквиру Савета безбедности Европска унија не ужива права посматрача. У његовом раду учествују државе чланице Уједињених нација које су заступљене као стални и као нестални чланови овог главног органа УН-а. Две државе чланице ЕУ су сталне чланице Савета безбедности, а такође се државе чланице ЕУ јављају и као несталне чланице овог органа јер се бирају из три регионалне групе (Западна Европа и остали, Источноевропска група и Азијска група у коју спада Кипар). Да би се, ипак, на неки начин омогућило што снажније и јединственије заступање ЕУ у овом телу, истина посредством њених чланица, чланом 34, став 2. УЕУ предвиђена је обавеза свих држава чланица ЕУ које су чланице Савета безбедности у датом моменту, било као стални или нестални чланови, да заступају ставове и интересе Европске уније и да о дешавањима у Савету безбедности обавештавају остале чланице Уније и високог представника. Ипак, представник ЕУ може бити, у складу са Пословником о раду Савета безбедности бити позван да се обрати пред овим органом, што се по први пут десило у јанурау 2010. године.¹²²² Учешће представника Европске уније у раду Савета безбедности по позиву овог органа, има намеру да се истакне и безбедносни идентитет Европске уније на међународном плану.¹²²³

Наступу представника Европске уније у органима Уједињених нација у којима је овој првој признат статус посматрача претходе координационе активности између представника Савета ЕУ и Европске комисије, као институција Уније, као и представника држава чланица. Ова координација има углавном тематски, односно вертикални карактер јер је посвећена посебним и конкретним питањима или скупу сличних питања која су на дневном реду појединих органа и тела Уједињених нација. Поред облика вертикалне координације, постоји и хоризонтална – општа координација која се одржава редовно једном месечно у Бриселу под називом CONUN – *Correspondence United Nations*.¹²²⁴ Иако постоји овај механизам координације, треба истаћи да емпиријска истраживања показују да државе чланице Европске уније не гласају увек истоветно у телима Уједињених нација. У погледу мање од 15% питања државе Уније нису поступале јединствено. Ипак, ово је занемарљиво јер о најважнијим питањима, а посебно у

¹²²² Sieglinde Gstöhl, *Op. cit.*, p. 188.

¹²²³ Mary Farrell, 'EU Representation and Coordination within the United Nations,' *Op. cit.*, pp. 35-36.

¹²²⁴ Sieglinde Gstöhl, *Op. cit.*, p. 183.

погледу оних области у којима је остварен највиши степен интеграције, државе чланице ЕУ наступају јединствено. Ово одражава тежњу Уније да остварује своје одређење ефективног мултилатералног заступања.¹²²⁵

У оквиру активности које Европска унија предузима унутар тела и конференција која делују под окриљем Уједињених нација она настоји да промовише своје принципе и начела на којима заснива не само свој правни и политички, већ и друштвени и шири вредносни систем. Као такви принципи се често истичу концепт одрживог развоја, добре управе, владавине права и сл.¹²²⁶ Европска унија је одређења за оснажени наступ Уједињених нација, као мултилатералног форума у решавању питања међународног мира и безбедности.¹²²⁷

Једно од питања за које институције Европске уније показују велики степен интересовања јесте реформа система Уједињених нација. У контексту разговора који се воде о овој проблематици, Европска унија настоји да себи омогући већа права у органима Уједињених нација. Посебно је показан интерес да се Европској унији додели јединствено седиште у Савету безбедности у својству сталног члана. Међутим, по овом питању први су своје противљење исказали представници Француске и Велике Британије, држава чланица ЕУ са сталним седиштем у Савету безбедности. Ово је разумљиво јер ове државе нису спремен да се одрекну статуса који уживају као сталне чланице Савета безбедности и да га та своја права која су стекли у прошлости подреде интересима европских интеграционих структура. Сам процес реформи је још на нивоу расправе у оквиру посебног панела тако да нема финализације текстова који би и у форми предлога предвиђали неки значајни положај и овлашћења Европске уније у односу на статус који тренутно ужива.¹²²⁸

¹²²⁵ Franziska Brantner, Richard Gowan, *Op. cit.*, p. 47.

¹²²⁶ Loïc Azoulay, *Op. cit.*, p. 205.

¹²²⁷ Иако Европска унија и Уједињене нације баштине принципе мултилатерализма, треба указати на значајне разлике мултилатерализма који је иманентан и једној и другој организацији. Наиме, Европска унија је регионална организација затвореног типа чији чланови могу постати једино државе које испуњавају дефинисане критерије правне, политичке и економске природе. С друге стране, УН су организације универзалног карактера и отворене за чланство сваке мирољубиве државе без обзира на специфичности њеног правног, политичког и економског система. Види шире: Knud Erik Jørgensen, 'Intersecting Multilateralisms: The European Union and Multilateral Institutions,' *Op. cit.*, pp. 198-199.

¹²²⁸ Mary Farrell, 'EU Representation and Coordination within the United Nations,' *Op. cit.*, pp. 41-43.

Треба нагласити да се позицији коју изnose представници Европске уније у Уједињеним нацијама по правилу придружују државе кандидати за чланство у Европској унији, затим државе чланице Европског економског простора и државе које су обухваћене Процесом стабилизације и придруживања. Ово потврђује да и треће државе које нису чланови ЕУ, али које имају успостављене различите видове блиске сарадње са Унијом, остварују сарадњу са њом и у овом контексту.¹²²⁹ Ове треће државе дају додатну политичку снагу ставовима Европске уније, а своје конкретне ставове на спољнополитичком плану утврђују у складу са ЗСБП-ом.

4.3.5. Статус посматрача ЕУ у оквиру специјализованих агенција УН-а

Европска унија је стекла статус посматрача и у оквиру Организације Уједињених нација за образовање, науку и културу. Њихови односи и права Европске комисије да присуствује заседањима тела ове организације су уређени споразумом закљученом у форми размене писама. Европска унија је захваљујући свом статусу у оквир ове организације имала могућност да учествује у изради Конвенције о културној различитости из 2005. године.¹²³⁰ Крајем 2012. године потписан је Меморандум о сарадњи између ЕУ и Организације Уједињених нација за образовање, науку и културу којом је редефинисан оснажени оквир сарадње између ових двеју организација.¹²³¹

Светска здравствена организација је Европској унији доделила статус посматрача на основу размене писама између члана Европске комисије и генералног директора Светске здравствене организације. Разменом писама је договорен Меморандум о сарадњи који дефинише конкретне модалитете међусобних односа двеју организација. Европској комисији је дато право да на позив присуствује састанцима Светске здравствене скупштине, Извршног одбора и регионалних комитета Светске здравствене организације. Такође, Европска

¹²²⁹ Sven Biscop, Edith Driekens, *Op. cit.*, p. 122.

¹²³⁰ Frank Hoffmeister, *Op. cit.*, p. 52.

¹²³¹ Memorandum of Understanding concerning the establishment of a partnership between the UNESCO Secretariat and its subsidiary bodies and the European Union of 8 October 2012. доступно на: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/BSP/pdf/UNESCO-EU_MoU_8_October_2012.pdf , 03.03.2013. Такође види: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1077_en.htm , 03.03.2013.

комисија може упутити различите писане поднеске генералном директору ове организације који ће одлучити о њиховом даљњем циркулисању члановима организације.¹²³²

Европска унија је у оквиру Међународне организације рада стекла 1989. године статус посматрача. Сарадња двеју организација је почела већ педесетих година прошлог века на основу посебног споразума.¹²³³ Иако постоји велики број питања којима се бави Међународна организација рада, а у погледу којих Европска унија поседује спољну надлежност, она не може постати формално чланица ове организације јер њен конститутивни акт то не дозвољава. Ипак, деловање Европске уније се остварује уз посредовање њених држава чланица које се усаглашавају у оквиру посебне координације која је успостављена са Европском комисијом.¹²³⁴ Наиме, у оквиру координисаног наступа држава чланица Европске уније у телима Међународне организације рада битна је сарадња између државе председасвајуће Саветом ЕУ и Европске комисије. На годишњим заседањима Међународне конференције рада, пленарног органа ове организације, председавајућа држава по правилу заступа координисани став свих држава чланица Европске уније. Ова координација се остварује како у оквиру надлежних припремних тела Савета Европске уније у Бриселу, тако и између дипломатских представништава држава чланица и Делегације Европске уније који су акредитовани при телима Уједињених нација која имају седиште у Женеви. Ова координација се остварује уз блиску сарадњу Европске комисије са председавајућом државом чланицом ЕУ. Ипак, изван Међународне конференције рада, Европска комисија има одлучујућу улогу у постизању координисаног става који треба да заступају државе чланице унутар Међународне организације рада у оним питањима која улазе у искључиву или подељену надлежност Европске

¹²³² Exchange of letters between the World Health Organisation and the Commission of the European Communities concerning the consolidation and intensification of cooperation - Memorandum concerning the framework and arrangements for cooperation between the World Health Organisation and the Commission of the European Communities, *Official Journal of the European Communities*, EN, C 1/7, 4.1.2001.

¹²³³ Accord concernant la liaison entre l'Organisation internationale du travail et le Communauté économique européenne, *Journal officiel des Communautés européennes*, FR, 523/59, 27.04.1959.

¹²³⁴ Frank Hoffmeister, *Op. cit.*, pp. 51-52.

уније.¹²³⁵ Сврха координисаног наступа у овој организацији јесте да се услед немогућности формалног учешћа Европске уније, посредством њених држава чланице, постигне што је могуће већи степен сагласности инструмената који се усвајају унутар ове организације са актима које су усвојиле надлежне институције Европске уније, односно са њеним стратешких и политичким интересима и релевантним вредностима које Унија заступа.¹²³⁶

Европска унија учествује у раду међународних финансијских институција.¹²³⁷ У Међународном монетарном фонду јој је признат формално статус посматрача, док у Светској банци она нема формално дефинисан статус, али у појединим приликама *de facto* наступа као посматрач. ЕУ у овим организацијама, по правилу, представља Европска централна банка, чија делегација учествује у раду Одбора извршних директора Међународног монетарног фонда. На заседањима тела Светске банке, Унију представља поред Европске комисије и председавајућа држава чланица, а могуће је и учешће председавајућег Еврогрупе држава чланица.¹²³⁸

У теорији се поставља питање да ли је могуће успоставити јединствено седиште Европске уније у Међународном монетарном фонду. Ово се чини прилично комплексним питањем. Конкретно заступање Европске уније у овој међународној финансијској институцији је условљено њеном организацијом и начином одлучивања. Наиме, све државе чланице, осим оних које имају већи удео па наступају самостало, делују у оквиру гласачких база. Већина од 27 држава чланица Уније су подељене у различите гласачке групе па је њихово самостално деловање због тога значајно умањено.¹²³⁹

¹²³⁵ Peter Nedergaard, 'The European Union at the ILO's International Labour Conferences,' in: Knud Erik Jørgensen (ed.), *The European Union and International Organizations*, Routledge, London & New York, 2009, pp. 153-155.

¹²³⁶ *Ibid.*, pp. 160-161.

¹²³⁷ На заседању Европског савета у Бечу, 11. и 12. децембра 1998. године наглашена је потреба да се унутар финансијских институција, а с обзиром на предстојеће увођење евра, треба постићи такво наступање чланица Европске уније које ће им омогућити да говоре јединственим гласом. Види: Presidency Conclusions, Vienna European Council, 11 and 12 December 1998, доступно на: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00300-R1.EN8.htm, 14.04.2013.

¹²³⁸ Шире види: Sieglinde Gstöhl, *Op. cit.*, p. 184.

¹²³⁹ Lorenzo Bini Smaghi, 'A single EU seat in the International Monetary Fund?', in: Knud Erik Jørgensen (ed.), *The European Union and International Organizations*, Routledge, London & New York, 2009, pp. 62-66.

Ипак, постоје одређени видови координације који су се постено успоставили између држава чланица. При томе треба уочити два механизма који су се временом издиференцирали. Први се тиче оних држава чланица Уније које чине Евро-зону. Други механизам се односи на представљање свих држава чланица Европске уније. Због блиске повезаности која постоји у домену монетарне политике између држава чланица Евро-зоне, по питањима која се тичу члана 4. Споразума о Међународном монетарном фонду који се односи на обавезе у погледу девизних споразума, у име Евро-зоне наступа председавајући Еврогрупе. Онај део питања која се тичу јединствене монетарне политике и девизног курса евра се усаглашава са Европском централном банком. Што се тиче општег механизма координације наступа држава чланица ЕУ, она је посебно видљива на пролетњем и годишњем заседању Међународног монетарног фонда. Том приликом у име њих говори представник државе која председава Саветом ЕУ. Овај говор се претходно усаглашава у оквиру припремних тела Савета за економска и финансијска питања, а на самом Савету министара се о њему неформално може расправљати. Овај говор је општије природе и тиче се целокупне економске политике држава чланица и Европске уније, као и стратешких питања која имају глобални значај.¹²⁴⁰

Позиција Европске уније у телима Светске банке је посебно снажна због њеног учешћа у својству донатора међународне развојне помоћи. У том смислу значајну фактичку моћ има комесар за развој који учествује у раду Управног одбора Светске банке.¹²⁴¹

4.4. Значај учешћа Европске уније у међународним организацијама за остваривање међународноправног субјективитета

У претходним разматрањима смо представили модалитете учешћа Европске уније у међународним организацијама. Ово учешће се остварује у форми чланства Уније у некој другој међународној организацији или кроз њен статус посматрача. Такође, поједини аутори истичу да у одређеним активностима неке

¹²⁴⁰ Члан 4. Споразума о ММФ-у види на: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm#art4> 05.04.2013.; Lorenzo Bini Smaghi, 'A single EU seat in the International Monetary Fund?', in: Knud Erik Jørgensen (ed.), *The European Union and International Organizations*, Routledge, London & New York, 2009, pp. 66-68.

¹²⁴¹ Frank Hoffmeister, *Op. cit.*, p. 48. IMF 1999 Annual Report, Decision No 11875 – (99/1), p. 173, доступно на: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/1999/pdf/file6.pdf>, 15.02.2013.

међународне организације, Унија може под одређеним условима уживати статус пуноправног учесника, али се овај статус не може поистоветити са чланским статусом.

Да би Европска унија остварила учешће у раду одређене међународне организације, без обзира на конкретну форму, потребно је да она поседује надлежност за питања из делокруга међународне организације у питању. Осим овог услова који зависи од стања права Европске уније, односно њених конститутивних уговора, битно је да је конкретни вид учешћа Уније дозвољен актом конститутивним актом међународне организације у питању, као и да постоји сагласност држава чланица те организације да се Унији дозволи одређени вид учешћа.¹²⁴² С друге стране, међународно јавно право треба да понуди међународноправни оквир који треба да успостави формалноправни основ учешћа Европске уније у међународној организацији, било у форми члана, или некој другој адекватној форми. При овоме, треба констатовати да само постојање надлежности Европске уније у некој конкретној области јесте неопходан, али не и довољан услов да би она остварила одговарајуће учешће у међународној организацији.¹²⁴³

Поред овог међународноправног услова, пред Унијом се налази и одређени унутрашњи изазов који треба превазићи да би њено учешће, једном када је остварено, било ефективно. Ради се о потреби да се постигне одговарајући механизам представљања Уније и држава чланица у међународној организацији у питању. Показали смо да обавеза усаглашеног наступа своје утемљење налази у принципу лојалне сарадње (члан 4, став 3. УЕУ). Ипак, ово питање координације и сарадње држава чланица се углавном решава инструментима који улазе у категорију *soft law*, а не правним актима Уније. Генерално, можемо закључити да интересе Уније, зависно од материје која се разматра у одређеним међународним

¹²⁴² Sieglinde Gstöhl, *Op. cit.*, p. 190. Овај аутор на наведеном месту наводи као неуспех деловања Европске уније у оквиру међународних форума њен наступ на Конференцији Уједињених нација посвећеној питању климатских промена одржаној у Копенхагену 2009. године. Као основни проблем са којим су се носили преговарачи у име ЕУ јесте стриктни карактер њихових преговарачких мандата који им је онемогућио да се носе са изазовима динамичког преговарачког процеса.

¹²⁴³ Laurent Sermet, *Op. cit.*, pp. 676-677.

телима, заступају високи представник или Европска комисија. Такође, у неким случајевима заступање Уније као целине врши председавајућа држава чланица.¹²⁴⁴

У суштини, интерес Европске уније да учествује у међународним организацијама и да са овима успоставља квалитетне видове сарадње мотивисан је прокламованим принципом ефективног мултилатерализма који изражава њену спољнополитичку оријентацију. Такође, може се закључити да иновирани институционални механизам на основу Лисабонског споразума, дозвољава ефективније представљање Европске уније у неким међународним телима, пре свега Генералној скупштини и Савету безбедности Уједињених нација. Додатно овоме, Европска унија своје чланство и посматрачки статус много једноставније остварује у организацијама које се бави техничким и економским питањима (нпр. ФАО и СТО), него у оним организацијама које су посвећене решавању политичких и безбедносних питања. Ово се може појаснити, са једне стране, значајним степеном интеграције који је остварен у економској и техничкој сфери те постојању искључиве и подељене надлежности Уније у тим областима, и, са друге стране, резервом држава да као саговорника у питањима међународне политике и глобалне безбедности имају регионалну организацију. Дакле, квалитет сувереног ентитета у међународним односима и међународној политици има одлучујући значај. Ово смо показали на примеру учешћа Уније у раду главних органа Уједињених нација.

Стога, без обзира на загарантовано учешће Европске уније у међународним форумима, њеног представљања у трећим државама и при међународним организацијама, намеће се закључак да је стварна дипломатска улога Европске уније испод њене економске моћи. Могуће је идентификовати више разлога за овакво стање. Најчешће се наводи неспремност појединих међународних организација да Европској унији омогуће равноправно деловање као сувереним државама, нити јој признају једнак капацитет представљања као што је то случај

¹²⁴⁴ У литератури се на сличан начин указује на две групе фактора које утичу на евентуално чланство Европске уније у некој међународној организацији. Тако се говори о потреби да се превазиђу, са једне стране, правне препреке, а са друге стране, политичке препреке, које могу постојати пред Европском унијом. Генератори политичких препрека могу бити како међународна организација и у питању и њене државе чланице, тако и поједине државе чланице Европске уније које не желе да се њих спољнополитички капацитет умањи кроз чланство ЕУ у некој међународној организацији. Види шире: Inge Goavere, Jeroen Capiau, An Vermeersch, *Op. cit.*, pp. 162-164; Идентично опажање износи и Laurent Sermet, *Op. cit.*, p. 691.

са државама чланицама такве међународне организације. Осим тога, државе чланице ЕУ које су у неким међународним организацијама уживају међународним уговорима утемељен привилегован положај нису спремне да подрже ојачано присуство Европске уније у телима у којима имају овакав статус. На овај начин се одражава одређени вид конкуренције који постоји између Уније као целине, са једне стране, и њених појединих моћнијих држава чланица, посебно сталних чланица Савета безбедности, са друге стране. Наиме, ове државе су и даље неспремне да свој међународни и дипломатски потенцијал подреде испуњењу замисли оснажене и самосталније позиције Европске уније у међународним организацијама.¹²⁴⁵

С обзиром на различите формате учешћа Европске уније у међународним организацијама, које смо представили и појаснили у горњим редовима, могло би се извести неколико констатација о начину на који Европска уније утиче на међународне организације, са једне стране, као и то на који начин поједине међународне организације утичу на Европску унију, са друге стране. Тако се у литератури наводи да Унија својим учешћем у некој међународној организацији директно утиче на њену институционалну структуру, јер може довести до одређених прилагођавања да би се Унији омогућио одговарајући степен односа са међународном организацијом и њеним институцијама. Надаље, без обзира да ли има статус члана или одређени посматрачки капацитет, Европска унија, коју најчешће представља Европска комисија, самостално, заједнички са државама чланицама Уније или уз њихово посредство остварује одређени утицај на доношење одлуке и процедуре одлучивања неке међународне организације и опредељује конкретне правце деловања и планска и програмска опредељења међународне организације. Европска унија је у стању да утиче на планирање и конкретне програме деловања неке међународне организације захваљујући финансијским ресурсима којима подржава деловање неке међународне организације. Коначно, Европска унија, да би омогућила онај степен учешћа у некој међународној организацији за који сматра да јој припада, с обзиром на надлежности које су додељене Унији и њеном ефективном међународном утицају, може се појавити као директни или индиректни иницијатор институционалних

¹²⁴⁵ Sieglinde Gstöhl, *Op. cit.*, pp. 189-190.

реформи у одређеној међународној организацији, што значи да утиче на развој међународноправног оквира за постојање међународне организације у питању.¹²⁴⁶ За разлику од наведених форми утицаја Европске уније на међународне организације, међународне организације на Европску унију углавном утичу у домену развијања појединих секторских политика Овај утицај се остварује у оним секторским политикама у којима Европска уније није развила значајнију институционалну праксу већ се ради о питањима њеног спољног деловања према трећим државама. Услед тога, Европска уније следи параметре које су развиле неке друге организације, односно преузима оно што се означава као њихове *best practices*. Ово се нарочито врши у домену здравствене политике, где Европска уније следи пример Светске здравствене организације, а у домену међународних финансија и економске и развојне помоћи следи примере Светске банке, Међународног монетарног фонда и Организације за економску сарадњу и развој.¹²⁴⁷ Наиме, овде је реч о томе да се одређена питања за која се сматра да су техничке и стручне природе, а која су свој правни израз добила у оквиру универзалних међународних организација, на овај начин преводе у инструменте регионалог карактера и проводе у пракси. Овакав трансфер нормативних и стратешких решења се објашњава феноменом глобализације.¹²⁴⁸

У погледу статуса држава чланица, као чланица међународних организација, треба указати на то да чланство Европске уније у међународној организацији не доводи до аутоматске супституције држава чланица. Оне и даље могу уживати своја чланска права, али у домену својих надлежности, те учествовати у раду институција међународне организације на начин на који је договорен одређени систем координације и представљања Европске уније и држава чланица.¹²⁴⁹

Коначно, можемо закључити да право Европске уније да учествују у раду међународних организација представља значајан сегмент њеног међународноправног субјективитета. Ипак, ово право Уније није развијено у

¹²⁴⁶ Види шире: Knud Erik Jørgensen, 'The European Union and international organizations - a framework for analysis,' in: Knud Erik Jørgensen (ed.), *The European Union and International Organizations*, Routledge, London & New York, 2009, pp. 7-8.

¹²⁴⁷ Види шире: Knud Erik Jørgensen, 'The European Union and international organizations - a framework for analysis,' *Op. cit.*, pp. 8-9.

¹²⁴⁸ Claude Revel, *Op. cit.*, p. 45.

¹²⁴⁹ Laurent Sermet, *Op. cit.*, p. 676.

довољној мери због наведених разлога и не постоји паралелизам у погледу постојања надлежности Уније и аутоматског права да учествује у међународној организацији која се бави питањима на која се ова надлежност односи. Надаље, Европска унија да би адекватно учествовала у некој међународној организацији и остварила циљеве дефинисане њеним конститутивним уговором, мора да се користи механизмима сарадње са својим државама чланицама. У том погледу, можемо констатовати да међународноправни субјективитет Уније и држава чланица делују комплементарно.

5. МЕЂУНАРОДНОПРАВНА ОДГОВОРНОСТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Овај рад полази од претпоставке да међународноправни субјективитет Европске уније треба посматрати као субјективитет међународних организација. Стога, међународноправну одговорност Европске уније посматрамо као међународноправну одговорност међународних организација. Питање међународноправне одговорности Европске уније, као и других међународних организација, поставља се у ситуацији неправилног и штетног вршења њихових надлежности при чему се повређују међународноправне норме. У вези са утврђивањем међународноправне одговорности морају се узети у обзир специфичности међународне организације као субјекта међународног права. Такође, за потпуније сагледавање овог питања мора се узети у обзир и однос трећих држава према међународној организацији чија се евентуална међународноправна одговорност утврђује.¹²⁵⁰ Пошто је Европска унија субјекат међународног јавног права, могуће је покретање питања њене одговорности према нормама међународног права. То је нормална консеквенца међународноправног субјективитета.¹²⁵¹

Као таква, међународна одговорност међународних организација је пратећа карактеристика њиховог међународноправног субјективитета. Данас је општеприхваћено да су међународне организације одговорне за своје акте који су противни међународном јавном праву. Једино је могуће говорити да оне нису одговорне уколико би се радило о обичном удружењу држава које не поседује

¹²⁵⁰ Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Op. cit.*, p. 680.

¹²⁵¹ Dominic McGoldrick, *Op. cit.*, pp. 193-194.

свој посебан правни субјективитет.¹²⁵² У овом контексту треба узети у обзир и посебну природу међународне одговорности као института међународног јавног права. Овај институт се разликује од различитих видова одговорности који се могу установити у складу са нормама унутрашњег права. Додатно овоме, не треба изгубити из вида и то да не постоји *per se* повезаност између дела које доводи до одговорности према одредбама унутрашњег права са делом које доводи до међународне одговорности. Евентуално дејство установљене међународне одговорности у унутрашњем правном систему није предмет регулисања међународног јавног права.¹²⁵³

У саветодавном мишљењу *Reparation Case* Међународни суд правде је констатовао да међународна организација може захтевати да држава која је одговорна за причињену штету исту накнади организацији. Дакле, међународне организације могу покретати поступке за утврђивање одговорности држава. С друге стране, и међународне организације могу сносити одговорност у складу са међународним правом за повреду права неког другог субјекта међународног права, када постоји обавеза установљена међународним правом. Основ ове обавезе може се налазити у одредби међународног уговора или се она може темељити на неком правилу међународног обичајног права. Утврђивање постојања одговорности међународне организације у конкретном случају се проводи зависно од датих околности, релевантних норми међународног права, као и аналогно принципима међународне одговорности држава.¹²⁵⁴

Дакле, уколико се неко противправно понашање може приписати једној међународној организацији, у тој ситуацији други субјекти могу позивати ту међународну организацију на одговорност. С друге стране, и међународна организација може захтевати накнаду штете коју је претрпила због противправног акта неког другог субјекта. Другим речима, међународна организација може бити

¹²⁵² Jean d'Aspremont, 'Abuse of the Legal Personality of International Organizations and the Responsibility of Member States,' in: *International Organizations Law Review*, 2007, pp. 93-94.

¹²⁵³ André Nollkaemper, 'Constitutionalization and the Unity of the Law of International Responsibility,' in: *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 16, No. 2, Summer 2009, p. 541.

¹²⁵⁴ Ian Brownlie, *Op. cit.*, pp. 684 – 685; Malcolm N. Shaw, *Op. cit.*, p. 1200. С друге стране, постоје и примери пасивне легитимације међународних организација у погледу међународноправне одговорности. Тако се у литератури наводи репарација за штету коју су проузроковали агенти Уједињених нација који су чинили војни контогент упућен у Конго повод сецесије Катанге. Уједињене нације су признале своју одговорност и закључиле одговарајуће уговоре са Конгом и Белгијом. Види шире: Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, p. 51.

и активни и пасивни субјект међународноправне одговорности. Сходно овоме, у савременој теорији међународног јавног права јасно је утемељено схватање да и међународне организације могу бити субјекти међународноправне одговорности, те да се на њих могу *mutatis mutandis* примењивати правила која важе, у том погледу, за државе.¹²⁵⁵

Смисао утврђивања међународне одговорности није само у томе да се обезбеди репарација нанесене штете проузроковане противправним делом у питању. Смисао међународне одговорности се огледа и у потреби да се обезбеди заштита норми међународног јавног права и спречи њихово евентуално будуће кршење.¹²⁵⁶ Да бисмо питање међународне одговорности Европске уније у потпуности анализирали за потребе овог истраживања, на првом месту ћемо размотрити положај међународних организација као субјеката међународне одговорности, а затим ћемо, у светлу овог разматрања, сагледати како се у пракси манифестовала међународна одговорност Европске уније.

5.1. Међународне организације као субјекти међународне одговорности

Међународне организације могу бити активни и пасивни субјекти међународне одговорности. У наредним редовима ћемо анализирати ова два аспекта.

5.1.1. Активни субјект одговорности

Према стању позитивног међународног права јасно је да међународне организације, па тиме ни Европска унија, не могу бити стране у поступку пред Међународним судом правде. Међутим, Правила Међународног суда правде једино предвиђају могућност, након измена из 2005. године, да јавне међународне организације могу поднети Суду на разматрање своје опсервације о конкретним одредбама неке конвенције чије су стране уговорнице, уколико се стране у поступку позову на ову конвенцију.¹²⁵⁷

Ипак, међународне организације могу поставити захтеве за утврђивање одговорности у случају да је повређено неко њихово право или право њихових агената. Осим овога, теоретски је могуће да Европска унија, између осталих,

¹²⁵⁵ Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, pp. 50-51.

¹²⁵⁶ André Nollkaemper, *Op. cit.*, p. 546.

¹²⁵⁷ Article 43(2) Rules of Court, <http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=3&p3=0>, 15.04.2013.; Frank Hoffmeister, *Op. cit.*, p. 725; Dominic McGoldrick, *Op. cit.*, p. 194.

путем института дипломатске заштите позива остале међународне субјекте на одговорност због повреде права њених грађана (члан 20, став 2(с) УФЕУ у вези са чланом 35, став 1. УЕУ).

Нацрт чланова о одговорности међународних организација, који је усвојила Комисија за међународно право 2011. године, садржи правила која уређују овај институт међународног права.¹²⁵⁸ Наравно, будући да се ради о нацрту, не може се сматрати да правила, као таква, чине саставни део позитивног међународног права, али одражавају постојећу међународну праксу и доктрину о питању међународне одговорности међународних организација. Према члану 3. Нацрта чланова, сваки противправни акт међународне организације доводи до њене међународне одговорности. Надаље, члан 4. одређује да међународни противправни акт постоји уколико се понашање које се састоји у чињењу или пропуштању може приписати међународној организацији на основу међународног права и уколико представља повреду међународноправне обавезе те организације. Противправни акт се може приписати међународној организацији уколико га почини орган или агент организације у вршењу својих функција (члан 6. Нацрт чланова), као и орган државе или орган и агент једне организације који је стављен на располагање другој организацији (члан 7. Нацрта чланова).

Осим овога, поглавље 4. Нацрта чланова о одговорности међународних организација предвиђа да је међународна организација одговорна уколико нареди и контролише вршење неког међународног противправног акта држави чланици или међународној организацији, као и када принуди државу или другу међународну организацију на вршење таквог акта.¹²⁵⁹ Европски суд за људска права је утврдио у предметима *Behrami* и *Samarati* да се Уједињеним нацијама могу приписати акти војних мисија које проводе мандат додељен у складу са Поглављем VII Повеље Уједињених нација уколико УН над њима врши ефективну контролу. Овакво резонување је изазвало значајне критике у доктрини међународног јавног права.¹²⁶⁰

¹²⁵⁸ *Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales*, 2011, A/66/2011, para. 87, *Annuaire de la Commission du droit international*, 2011, Vol. II(2), http://untreaty.un.org/ilc/reports/2011/All%20languages/A_66_10_F.pdf, 15.04.2013.

¹²⁵⁹ Frank Hoffmeister, *Op. cit.*, p. 727.

¹²⁶⁰ Види шире: Pierre Klein, 'Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix et étendue du pouvoir de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme: quelques considérations

5.1.2. Пасивни субјект одговорности

За правну теорију и праксу је посебно занимљиво питање међунаридноправне одговорности међународне организације и разграничења њене одговорности са државама чланицама. Наиме, поставља се питање да ли је међународна организација, будући субјектом међународног права, без обзира на функционалну природу свог међунаридноправног субјективитета, самостално одговорна или се њена одговорност може поставити у корелацији са државама чланицама. Ово питање се посебно може поставити у контексту испуњавања уговорних обавеза међународне организације. У том смислу се разликују две генералне ситуације. Прва је када је међународна организација, у домену својих надлежности, закључила са трећима међународни уговор (билатерални или мултилатерални), и као такав самостално користи своју уговорну способност у међународном праву. Друга ситуација се јавља у случају мешовитих уговора. У првој ситуацији је несумњиво да ће одговорност за извршавање уговорних обавеза у доброј вери сносити међународна организација. Међутим, због специфичности међународне организације, испуњавање преузетих обавеза путем међународног уговора може бити обављено не само од стране институција и агената међународне организације, већ такође и од стране држава чланица и њихових органа. Међутим, преовлађује становиште да ће међународна организација једина бити одговорна у смислу међународног права у случају повреде уговорне обавезе, без обзира да ли је провођење *in concreto* било поверено држави чланици. Овај приступ се оправдава да међународна организација самостално наступа у датом уговорном односу, те да је питање провођења конкретне обавезе, било од стране организације, било од стране држава чланица, фактичко питање, које нема утицаја на положај међународне организација као стране уговорнице. Друга врста односа настаје у случају закључивања мешовитих уговора. У случају повреде таквог уговора, могуће је говорити о одговорности и међународне организације, као и о одговорности држава чланица. Наиме, кључно питање би било у чијој надлежности се налази

critiques sur l'arrêt *Behrami et Saramati*,⁷ in: *Annuaire français de droit international*, Vol. LIII, Année 2007, pp. 47-53. ECtHR, *Behrami and Behrami v. France*, No. 71412/01 and *Saramati v. France, Germany and Norway*, no. 78155/01 (dec.) [GC]. Decision 2.5.2007 [GC].

конкретно питање у погледу којег постоји уговорна обавеза. Ово није увек лако решити у пракси јер у међународним уговорима, у највећем броју случајева, не постоји клаузула која врши делимитацију надлежности држава чланица и међународне организације, нити друге стране уговорнице познају унутрашње право међународне организације да би могле да утврде ко је у конкретном случају одговоран. Практично решење је у увођењу клаузула о надлежности и нотификацији страна уговорница о надлежности међународне организације путем одговарајуће декларације приликом закључивања мешовитог уговора. На овај начин се може превазићи евентуална несигурност осталих страна уговорница.¹²⁶¹

У позитивном међународном праву о одговорности постоји правило да су међународне организације одговорне самостално за своје акте (чињење и пропуштање) независно од држава чланица. При томе не постоји конкурентна одговорност држава чланица међународне организације. Ипак, у теорији је отворено питање о томе да ли постоји евентуално секундарна одговорност држава чланица.¹²⁶² Ипак је могуће идентификовати неколико примера солидарне или супсидијарне одговорности држава чланица која је предвиђена у међународним уговорима. Као примери ове врсте наводе се члан 4. Уговора о принципима који се односе на активности држава у истраживању и употреби свемира укључујући Месец и друга небеска тела из 1967. и у члану 12. Конвенције о међународној одговорности за штете причињене космичким објектима из 1972. године. Ови примери су, иако интересантни, фокусирани на веома уско и специфично подручје међународног јавног права те је упитано у којој мери могу имати генерални значај у смислу евентуалног модела за утврђивање неких других правних решења.¹²⁶³

Писци који су ову проблематику детаљније испитивали су на становишту да међународна пракса не даје довољно основа за констатацију о постојању секундарне одговорности држава чланица. Основ за оспоравање одговорности држава чланица се налази у постојању независног и посебног правног субјективитета међународних организација, те да се делујући у оквиру својих

¹²⁶¹ Manuel Diez de Velasco Vallejo, *Op. cit.*, p. 52.

¹²⁶² Catherine Brölmann, 'The International Court of Justice and International Organisations,' *Op. cit.*, p. 183.

¹²⁶³ Jean d'Aspremont, *Op. cit.*, pp. 94-95.

надлежности, међународне организације не могу сматрати заступницима држава чланица. Две најзначајније потврде ове праксе се налазе у случајевима *Arab Organization for Industrialization* и *International Tin Council*.¹²⁶⁴

Ипак, члан 62. Нацрта чланова чини одређени уступак идеји да је држава чланица међународне организације одговорна због противправног акта ове организације. Ова одговорност је предвиђена само под одређеним условима. Прво, уколико је држава чланица прихватила одговорност за овакав акт према трећој оштећеној страни или, друго, уколико је навела трећу оштећену страну да се позива на њену одговорност. Ова одговорност државе чланице је супсидијарног карактера. Такође, предвиђена је и одговорност државе уколико врши принуду на међународну организацију (члан 60.), затим уколико избегава међународне обавезе позивајући се да је акт у питању у надлежности међународне организације (члан 61.) и уколико пружа помоћ или саучествује са међународном организацијом у извршењу притиправног акта (члан 58.).¹²⁶⁵

Занимљив је став који износи d'Aspremont да се значај посебног правног субјективитета међународне организације не треба апсолутно схватати и третирати као заштита држава чланица од одговорности за противправне акте међународне организације. Ово питање је нужно суптилније посматрати те државе чланице сматрати одговорним за противправне акте међународних организација у ситуацији када су државе чланице злоупотребиле правни субјективитет међународне организације на нивоу одлучивања. Наиме, уколико су државе чланице имале ефективну контролу над поступком одлучивања у оквиру

¹²⁶⁴ *Arab Organization for Industrialization* је основана 1975. година као међувладина организација неколико арапских држава. У поступку који је вођен пред арбитражним судом, предвиђеним једним уговором који је организација закључила са једним предузећем, а након што је организација престала да постоји, арбитражни суд је утврдио да је ова организација поседовала правни субјективитет, те да у одсуству одредбе у њеном конститутивном акту о секундарној одговорности држава чланица, не би било могуће њих сматрати одговорним за акте међународне организација. У својству апелационог суда, Врховни федерални суд Швајцарске је потврдио одлуку првостепеног суда. У случају *International Tin Council* који је вођен након престанка постојања ове међународне организације, у првостепеном и другостепеном поступку пред енглеским судовима је потврђено да постојање посебног правног субјективитета међународне организације штити државе чланице од одговорности за акте међународне организације. Види шире: Andrew Stumer, 'Liability of Member States for Acts of International Organizations: Reconsidering the Policy Objections,' in: *Harvard International Law Journal*, Vol. 48, No. 2, Summer 2007, pp. 558-560.

¹²⁶⁵ *Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales*, 2011, A/66/2011, para. 87, *Annuaire de la Commission du droit international*, 2011, Vol. II(2), http://untreaty.un.org/ilc/reports/2011/All%20languages/A_66_10_F.pdf, 15.04.2013

међународне организације о неком њеном акту, тада се може поставити питање њихове солидарне или супсидијарне одговорности у случају противправности једног таквог акта.¹²⁶⁶ Ово размишљање је делимично рефлектовано у члану 59. Нацрта чланова о међународној одговорности међународних организација који предвиђа да је држава која даје наредбе и врши контролу над међународном организацијом приликом вршења противправног акта међународно одговорна за тај акт уколико јој је познато да је тај акт противан међународном праву и уколико би акт био противправан да га је починила та држава.

Међународноправна одговорност међународне организације постоји у ситуацији када је настала услед чињења институција и службеника међународне организације који делују у оквиру својих надлежности, као и када поступају изван надлежности међународне организације (*ultra vires*). У првој групи активности, органи међународне организације могу довести до одговорности доношењем неког правног акта, односно деловањем њених административних и судских тела. Према члану 15. Нацрта правила о одговорности међународних организација треба разликовати две ситуације. У првој, међународна организација својим актом обавезује државу чланицу да почини неку радњу која је супротна међународном праву. У другој ситуацији, међународна организација својим актом дозвољава држави чланици да почини такву радњу. Одговорност државе чланице у првој ситуацији постоји једино уколико је ова имала овлашћење да процени да ли ће провести одлуку међународне организације. У другој ситуацији, одговорност међународне организације постоји ако се држава чланица приликом предузимања спорне радње позивала на акт међународне организације којим је одобрена предметна радња.¹²⁶⁷

У ситуацији када институције или службеници међународне организације поступаје изван надлежности организације - *ultra vires*, она је такође одговорна за њихове акте противне међународном праву. Ипак, Уједињене нације су одбијале да прихвате своју одговорност у таквим ситуацијама.¹²⁶⁸

5.2. Међународна одговорност Европске уније у пракси

¹²⁶⁶ Jean d'Aspremont, *Op. cit.*, p. 118.

¹²⁶⁷ Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet *Op. cit.*, p. 872.

¹²⁶⁸ *Ibid.*, p. 872.

Различити уговорни системи установљени у оквиру међународног правног система успостављају сопствена правила која имају за циљ да утврде одговорност за евентуално кршење уговорне основе на којој систем почива. Додатни циљ механизма за утврђивање међународне одговорности јесте да се осигура поштивање норми насталих унутар тог система од стране држава и међународних организација које учествују у уговорном систему.¹²⁶⁹

Када је у питању међународноправна одговорност, позиција Европске уније јесте да настоји да постигне да се сва питања која би могла имплицирати њену одговорност решавају дипломатским средствима, а не вођењем арбитражних или судских поступака.¹²⁷⁰ Без обзира на ово опредељење институција Европске уније, у међународној пракси се више пута поставило питање међународне одговорности Европске заједнице, данашње Европске уније, било за њене акте, било за акте државе чланице која поступа као агент Европске уније. За потребе овог рада, показаћемо примере из праксе неколико међународних система.

Пред Органом за решавање спорова Светске трговинске организације више пута се Европска унија појављивала као страна чија се међународноправна одговорност испитивала. У више предмета је ово тело установило да је Европска унија била одговорна за акте својих институција.¹²⁷¹ Такође, забележена је и пракса да су државе чланице поступале као органи, односно агенти Европске уније, у појединим царинским споровима. Стога се у поступак који је покренут против држава чланица Европске уније, укључила Европска унија по основу да предмет спора улази у домен њене надлежности, а не држава чланица. Најбоља илустрација овакве праксе је *EC – LAN case* у којем је специјални панел Органа за решавање спорова, поводом жалбе САД-а на царинске органе Ирске и Велике Британије, исте окарактерисао, након укључивања Европске уније у спор, као царинску администрацију Европске заједнице која је смештена у Ирској и Великој

¹²⁶⁹ André Nollkaemper, *Op. cit.*, p. 557.

¹²⁷⁰ Dominic McGoldrick, *Op. cit.*, p. 215.

¹²⁷¹ Frank Hoffmeister, *Op. cit.*, p. 730. Као примери ове праксе наводе се следећи случајеви: WTO/DS26, *European Communities — Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*; WT/DS 27, *European Communities — Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*; WT/DS 231, *European Communities — Trade Description of Sardines*; WT/DS 291, *European Communities — Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*. Генерално, пред Телом за решавање спорова СТО-а, Европска унија се појавила у 87 предмета као тужилац, у 73 предмета као тужена и у 131 предмету као умешивач. Види шире: http://wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm, 25.04.2013.

Британији. Према томе, ЕУ може бити позвана на одговорност и у ситуацији када поступају службе њених држава чланица, али уколико нормативна надлежност припада Унији, што је случај са доношењем царинских прописа.¹²⁷²

Пред Међународним трибуналом за право мора, вођен је поступак у предмету у којем је Чиле тужио Европску унију за прекомерни улов сабљарке и нарушавање њихове бројности у отвореном мору које се наслања на искључиву економску зону Чилеа. У стварности, конкретним риболовним активностима су се бавили бродови који су пловили под шпанском заставом. Наиме, Чиле је у тужби тврдио да Унија не поштује обавезе очувања рибљег фонда које су дефинисане Конвенцијом о праву мора. Дакле, тужена страна је била Унија јер је конкретна ствар спадала у њену искључиву надлежност, а не држава под чијом су заставом пловили рибарски бродови. Будући да је предмет решен мирним путем, веће Трибунала се није изјашњавало о евентуалној одговорности Европске уније, али се сматра да би Трибунал узео у обзир поделу надлежности у оквиру Европске уније те да би то било одлучујуће за утврђивање одговорности у конкретном случају, без обзира на то што су рибарски бродови пловили под заставом државе чланице. Прихватањем договора којим је постигнуто мирно решавање спора у датој ствари, Трибунал је индиректно примио к знању постојање евентуалне одговорности Европске уније, а не државе чланице у питању.¹²⁷³

За разлику од ових међународних инстанци, пракса Европског суда за људска права се битно разликује. Овај међународни суд је, наиме, био вођен чињеницом да Европска унија није страна уговорница Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода. Због тога је његова пракса била обележена тенденцијом да се државе чланице Европске уније, појединачно или колективно, прогласе одговорним за повреду људских права, иако је повреда ефективно била нанесена актом неке од институција Европске уније. На тај начин се ствара основ за утврђивање евентуалне супсидијарне одговорности држава чланица за акте Европске уније. Ипак, у предмету *Senator Lines*, у којем је постојала таква ситуација, Европски суд за људска права није одбацио жалбу за

¹²⁷² Frank Hoffmeister, *Op. cit.*, pp. 731-732: WT/DS62, WT/DS67, WT/DS68, *European Communities — Customs Classification of Certain Computer Equipment (EC-LAN Case)*.

¹²⁷³ Frank Hoffmeister, *Op. cit.*, p. 738; такође види: ITLOS, Case No. 7, *Case concerning the Conservation and Sustainable Exploitation of Swordfish Stocks in the South-Eastern Pacific Ocean (Chile/European Union)*, Order 2009/1, 16.12.2009.

повреду људског права иако је у питању био акт Европске комисије о државној помоћи. Пошто жалиоцу није признат статус жртве у смислу Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, није могла бити утврђена одговорност држава чланица Европске уније. Ипак, оваква тенденција представља настојање да се надомести недостатак пасивне легитимације Европске уније.¹²⁷⁴ У литератури се наводи још неколико случајева у којима је Европски суд за људска права утврдио одговорност држава чланица и оним случајевима када су оне проводиле правне акте Европске уније. Овакво становиште Европски суд за људска права је правдао потребом да се заштита људских права и слобода која су била у питању учини ефективном и доступном грађанима.¹²⁷⁵

*

* *

У овом поглављу смо анализирали основна права која Европска унија поседује као субјекат међународног јавног права. Ова анализа је за полазну тачку имала надлежности Европске уније за деловање на спољном плану које представљају нормативни оквир за реализовање појединих елемената њеног међународноправног субјективитета. Такође, представили смо како се поједини елементи међународноправног субјективитета остварују посредством претходно анализираних институционалних оквира.

Као субјект међународног права Унија ужива одговарајуће привилегије и имунитете. Такође, можемо закључити да је Европска унија у великој мери

¹²⁷⁴ Frank Hoffmeister, *Op. cit.*, pp. 730-731. Види случај: *Senator Lines GmbH v. Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden and the United Kingdom* (dec.) [GC], no. 56672/00, ECHR 2004-IV

¹²⁷⁵ Frank Hoffmeister, 'Litigating against the European Union and Its Member States - Who Responds under the ILC's Draft Articles on International Responsibility of International Organizations?', in: *European Journal of International Law*, Vol. 21, No. 3, 2010, pp. 734-735. Као примери се наводе случај *Matthews v. the United Kingdom* [GC], no. 24833/94, ECHR 1999-I у којем се поставило питање активног бирачког права становника Гибралтара у погледу избора чланова Европског парламента. Без обзира на то што је питање било уређено прописима Европске заједнице, Европски суд за људска права је установио обавезу Велике Британије да гарантује људска права предвиђена Европском конвенцијом и њеним протоколима (види параграфе 34. и 35. наведене пресуде). У предмету *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland* [GC], no. 45036/98, ECHR 2005-VI је установљена одговорност Ирске, иако је проводила одлуку о имплементацији санкција УН-а, јер је дужна, према налазу Европског суда за људска права да штити људска права гарантована Европском конвенцијом те је одговарана за свако чињење или пропуштање које би било супротно овој, без обзира да ли је извор обавезе домаће право државе у питању или међународни правни акт.

развила механизам за ostvarivanje svoje ugovorne sposobnosti, odnosno prava da zaključuje međunarodne ugovore. Institut мешовитих уговора је једна од специфичности њеног субјективитета који јој омогућава да делујући заједнички са државама чланицама прошири материјално подручје у којем може закључивати међународне уговоре. Као субјект уговорног односа, Европска унија је равноправна са осталим странама уговорницама, било да су то државе или друге међународне организације. За разлику од уговорне способности, афирмација међународноправног субјективитета Европске уније у домену права посланства је на нешто нижем нивоу. Ипак, Европска унија је успоставила многобројну мрежу дипломатских представништава, а истовремено при њој је акредитован велики број дипломатских мисија држава и одређених међународних организација. У ostvarivanju права посланства Европска унија нема једнак статус као државе, већ се третира као међународна организација. Ипак, њене институције су постигле да путем билатералних уговора дипломатским мисијама Уније обезбеде привилегије и имунитете који су уобичајени у дипломатском праву. Такође, у ostvarivanju овог права, Унија делује комплементарно са државама чланицама. Пошто се велики број питања у савременим међународним односима решава у оквиру међународних организација, Европска унија настоји да ostvari одређени вид учешћа у раду оних организација које се баве питањима која су у надлежности Уније. Унија ово реализује прибављањем статуса члана или још чешће посматрача у међународним организацијама. Морамо приметити да не постоји паралелизам између додељених надлежности Уније, са једне стране, и њеног одговарајућег учешћа у некој међународној организацији, са друге стране. У том смислу се види да је за Унију много једноставније ostvarivanje ugovorne sposobnosti у домену њених надлежности, него учешћа у међународним организацијама. Стога можемо закључити да овај елемент њеног међународноправног субјективитета није довољно развијен нити је на истом нивоу као њен субјективитет у међународном уговорном праву. У том сегменту је због неподударности обима додељених надлежности са правима за стицање одговарајућег статуса у некој међународној одговорности и нарушен принцип функционалног карактера међународноправног субјективитета Европске уније. Да би ostvarila заштиту својих интереса у оквиру међународног организовања

Унија је приморана да делује посредством држава чланица. Ипак, показали смо да је потребно унутар правног система Уније унапредити овај механизма, као и успоставити обавезујуће правне оквире за заједничко деловање Уније и држава чланица унутар међународних организација. На крају, Европска унија може бити активни и пасивни субјекат међународне одговорности. Ово питање је уређено нормама обичајног међународног права и веома је партикуларизовано. Конкретни механизми и поступци утврђивања одговорности зависе од конкретног система према чијим правилима се иста и утврђује. У суштини, Унија може бити самостално одговорна за поступке својих органа, што указује на независну природу њеног субјективитета у односу на државе чланице.

ПОГЛАВЉЕ VII – ЗНАЧАЈ МЕЂУНАРОДНОПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

У претходним поглављима смо представили нормативни и институционални оквир за остваривање међународноправног субјективитета Европске уније, као и најважнија права која из њега произилазе. Ради продубљеније анализе предмета истраживања, потребно је размотрити значај који међународноправни субјективитет има у ужем контексту европских интеграција и у ширем оквиру међународног организовања и развоја међународноправног субјективитета.

1. ЗНАЧАЈ МЕЂУНАРОДНОПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЗА РАЗВОЈ ПРОЦЕСА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА И НЕЗАВИСНО ДЕЛОВАЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У МЕЂУНАРОДНОМ ПРАВУ И МЕЂУНАРОДНИМ ОДНОСИМА

Међународноправни субјективитет Европске уније је неопходан за позиционирање Уније као независног субјекта међународних односа. На тај начин Унија омогућава екстерно промовисање циљева интеграционог процеса. Међутим, спољно деловање Уније у међународном праву има и одређеног утицаја и на њене државе чланице.

1.1. Међународноправни субјективитет као инструмент за остваривање циљева европског интеграционог процеса

Европска унија је, како смо то већ показали, специфична регионална организација. Она је основана инструментима међународног јавног права и њени конститутивни уговори представљају међународне уговоре. Стога се у литератури констатује да је међународно јавно право било средство за развој европске сарадње (*tools of the European cooperation*).¹²⁷⁶ Међутим, значај међународног права се НЕ ограничава на уређење односа између држава чланица, већ има и ширу перспективу која се огледа у деловању Уније и на међународном плану и њеним односима са осталим субјектима међународног права. У том смислу, међународноправни субјективитет Европске уније представља међународноправну надградњу европског интеграционог процеса. Међународноправни субјективитет Унији омогућује да делује на међународном плану и да на тај начин остварује одређене надлежности које јој омогућавају ово деловање.

У свом међународном деловању унија је вођена одређеним вредностима и циљевима (члан 21. УЕУ) којИ су иманентни процесу европске изградње. Такође, свако деловање Уније се остварује, барем формално, у складу са вредностима из члана 2. УЕУ и ради реализовања циљева из члана 3. УЕУ. У оквиру својих надлежности Европска унија је развила комплексан правни систем и остале тековине правно-политичког и економско-социјалног карактера које чине њен *acquis*. Ове вредности и циљеви су мотив, али и резултат посебног историјског оквира и политичке стварности у којој се одвијао процес европског интегрисања. У том процесу су дефинисане одређене вредности попут демократије, заштите људских права, владавине права и сл. које представљају сет принципа чије најшире могуће остваривање на међународном плану и у иностраним односима Унија треба да промовише.¹²⁷⁷ Будући да се интеграциони процес, према неофункционалистичој концепцији, одвија се у маниру домино ефекта и *преливања* на друга подручја раније остварене сарадње у неком подручју, ова интерна динамика има и своју екстерну димензију која значи преливање решења постигнутих унутар Европске уније на треће државе или друге међународне организационе форме.¹²⁷⁸ Интерес Уније је да се *acquis* заштити од утицаја других

¹²⁷⁶ Bruno de Witte, 'International Law as a Tool for the European Union,' *Op. cit.*, p. 266.

¹²⁷⁷ Ian Manners, *Op. cit.*, p. 241.

¹²⁷⁸ Lucian N. Leustean, *Op. cit.*, p. 168.

правних система и да се стандарди и институти који су развијени у оквиру овог комплексног система пренесу и на екстерни план. Квалитет међународноправног субјективитета Унији омогућава деловање са овим циљем.

У остваривању својих спољнополитичких односа, пре свега путем закључивања међународних уговора, Европска унија настоји да се позиционира не само као регионални нормативни хегемон, већ ову позицију настоји да афирмише и на глобалном плану. средство за постизање ових успеха јесу различити инструменти из домена међународног уговорног права – међународни уговори којима уговорним странама додељују одређени преференцијални режим, трговинске погодности и финансијску помоћ. Међутим, ове концесије са стране Уније нису без захтева према уговорним партнерима. Успостављање ових очигледно флексибилних и диференцираних приступа, омогућава Унији да делује дарежљиво, али да од друге стране захтева да се придржава регулаторне дисциплине у одређеним областима. Регулаторна дисциплина у суштини значи да су се уговорнице обавезале да ће одговарајуће делове свог правног система усклађивати са *acquis*-ем из одређених области. Унија, како то показује пракса, најчешће захтева од других држава да постепено усклађују свој правни систем са њеним прописима који уређују унутрашње тржиште, конкуренцију и сектор државне помоћи, интелектуалну својину и техничке стандарде у индустријској и пољопривредној производњи.¹²⁷⁹ На овај начин, Унија се захваљујући свом међународноправном субјективитету позиционира као центар са којим треба да се усклађују други субјективитети – треће државе и неке регионалне организације, које такође, на основу свог међународноправног субјективитета пристају да улазе у овакве уговорне односе са Европском унијом да би остварили одређене погодности трговинске и политичке природе. Ради остваривања оваквог утицаја, институције Европске уније су развиле посебне политике попут политике проширења и сарадње са суседним државама, као и политике развојне сарадње. У контексту ових политика и кориштењем свог међународноправног субјективитета, пре свега права да закључује међународне уговоре, она може креирати односе различитог степена сарадње са трећим државама. Ови односи се

¹²⁷⁹ Marise Cremona, 'Flexible Models: External Policy and European Economic Constitution,' in: Gráinne de Búrca, Joanne Scott (eds.), *Constitutional Change in the EU – from Uniformity to Flexibility*, Hart Publishing, Oxford, 2000, pp. 91-92.

правним инструментима уређују према конкретним политичким, економским и другим интересима које дефинишу надлежне институције Европске уније. Тако се, по правилу, у међународне уговоре које закључује са трећим државама, углавном државама у развоју, укључују клаузуле којима се предвиђа обавеза ових да преузимају вредности и принципе европског интеграционог процеса. Додељивање економске, развојне и финансијске помоћи, као и успостављање преференцијалног трговинског режима условљава успешним провођењем друштвених, правних и политичких реформи које се базирају на инкорпорацији ових вредности.¹²⁸⁰ Међутим, ова повезаност политика Европске уније на унутрашњем и спољном плану није једносмерна. Правилније би било констатовати да је могућ утицај у два смера. Прво, путем међународних уговора које закључује са трећим државама, Европска унија врши *извоз* својих нормативних решења изван својих граница, односно своја унутрашња правила претвара у одговарајуће међународноправне норме која примењују не само државе чланице већ и уговорне стране ових међународних споразума. То смо показали кроз примере уговора о сарадњи, развојној помоћи и уговора о придруживању, као и кроз инструменет политике проширења Уније. На другом месту, присутан је и феномен да посредством закључених међународних уговора Европска унија утиче и на развој унутрашње легислативе и провођењем међународног уговора иницира доношење свог секундарног законодавства у оним областима за које је надлежна, али која нису била довољно развијена у правном смислу. На овај начин, Европска унија се афирмише као правни хегемон односно *rule generator* не само према државама чланицама већ и према трећима.¹²⁸¹

Осим права да закључује међународне уговоре којима се институционализује спољна примена одређених норми насталих у домену *acquis-a*, Унија користи и своје право посланства те унапређује сарадњу са трећим државама и међународним организацијама. Такође, учествовањем у међународним организацијама, у својству члана или посматрача, Унија самостално или уз помоћ држава чланица настоји да обезбеди прихватање њених правних решења у неким другим међунаордним организацијама, односно настоји

¹²⁸⁰ Martin Sobotka, Lucie Sobotková, Zdenek Řízel, *Op. cit.*, pp. 161-162; Ian Manners, *Op. cit.*, pp. 245-247.

¹²⁸¹ Bruno de Witte, 'International Law as a Tool for the European Union,' *Op. cit.*, p. 278.

да обезбеди креирање неких међународних инструмената у складу са својим интерним политикама.

1.2. Однос међународноправног субјективитета Европске уније и међународноправног субјективитета држава чланица

У контексту овог истраживања смо дошли на становиште да однос међународноправног субјективитета Европске уније и субјективитета њених држава чланица карактерише одређени дијалектички однос. Ова дијалектика се огледа у њиховом деловању на плану међународног јавног права које, са једне стране, може бити комплементарно, док са друге стране, може бити искључиво. Дакле, Унија може деловати заједно са својим државама чланицама и тада се њихови међународноправни субјективитети и пратећа права надопуњују у једну целину и чине један комплементарни склоп. За разлику од овога, динамика њихових односа може бити таква да када Унија наступа као субјект међународног права, у таквим односима нема места за деловање држава чланица и, *vice versa*, деловање држава чланица искључује деловање Европске уније.

За остваривање комплементарности субјективитета Уније и држава чланица значајан је процес европеизације. У теорији се европеизација различито дефинише зависно од правца теоретског концепта у оквиру којег се посматра. Европеизација значи обавезу државе чланице да своје унутрашње и спољне политике креира у светлу правних тековина Европске уније и оних секторских принципа и стандарда које су усвојиле њене институције. У суштини, могло би се закључити да, сумарно посматрано, процес европеизације означава процес преусмеравања правца и облика политичког деловања на такав начин да политичка, економска и правна решења створена од стране Европске уније постају саставни део организационе логике националних политичких процеса и доношења одлука. У овом процесу државе су реактивне према процесима на нивоу Европске уније и настоје да своје процесе ускладе са решењима која успостављају институције ове организације. У спољнополитичком смислу, овај начин поимања европеизације указује на то да долази до трансформације националних интереса који се морају подударати са интересима Европске

уније.¹²⁸² Овај феномен обухвата пре свега државе чланице Уније, на које је најинтензивније изражен, али такође се односи и на оне државе који су кандидати и потенцијални кандидати за чланство у Европској унији, као и на оне које су у блиским односима са Европском унијом.

Када је реч о државама чланицама Европске уније, наше је мишљење да процес европеизације њиховог спољног деловања, а посматрано у оквиру међународног јавног права и њиховог међународноправног субјективитета, не производи једносмерно деловање. Дакле, овај процес није нужно ни позитиван ни негативан по државе чланице. Он, наиме, истовремено делује тако да афирмише међународноправни субјективитет држава чланица кроз оснажене ефекте њиховог спољног деловања јер наступајући у оквиру Европске уније, државе чланице повећавају свој међународни политички значај. У том смислу, Европска унија и њен институционални оквир служе за остварење националних спољнополитичких и осталих политичких интереса. С друге стране, европеизација доводи у појединим ситуацијама и до умањења значаја и позиције држава чланица и то онда када се схвати као модел за адаптацију националних политика у оквиру циљева које су дефинисале институције Европске уније. Ово је правно могуће у оном сегменту у којем су државе чланице оснивачким уговорима доделиле институцијама Европске уније одговарајуће надлежности.

Деловање држава чланица је лимитирано оним простором у међународноправној сфери у којој је остварен међународноправни субјективитет Европске уније заснован на надлежностима Уније за предузимање радњи релеватних у међународном јавном праву. Ово ограничење је најизраженије у подручјима у којима је остварен највећи степен интеграције, односно оним подручјима у којима Унија поседује искључиве надлежности, као што је заједничка трговинска политика. С друге стране, у областима у којима постоји такозвана паралелна надлежност Уније и држава чланица, постоји релативно широк простор за деловање држава чланица у сфери међународног права, међутим, вођене принципима лојалности и политичке солидарности из члана 23, став 3. УЕУ, државе чланице не смеју својим активностима да угрозе деловање Европске уније и њених институција.

¹²⁸² Види шире: Reuben Wong, *Op. cit.*, pp. 135-146.

Дакле, у оним областима у којима је надлежност Европске уније искључивог карактера или се ради о подељеној надлежности која је довела до преемпције међународног деловања држава чланица, Европска унија делује као сасвим независан и самосталан субјект међународног права. С друге стране, у подручјима покривеним паралелном надлежношћу, као и у оним ситуацијама када постоји надлежност Уније, али не и међународноправне претпоставке за њено самостално деловање, као што је деловање у међународним организацијама или конференцијама, Унија је приморана да свој међународноправни субјективитет остварује комплементарно субјективитету држава чланица. То значи њихово заједничко деловање, или промовисање интереса Уније као целине посредством њених држава чланица.

Дијалектичка природа интеракције субјективитета Уније и држава чланица у међународном праву може се посматрати и кроз призму динамике интеграционог процеса. С једне стране, Унија ову интеракцију, која се огледа у комплементарности њеног субјективитета са субјективитетом држава чланица, користи да обезбеди остваривање својих вредности и циљева и у условима када не постоје претпоставке за остваривање њеног субјективитета самостално. Овај приступ се употпуњује схватањима у теорији да чланство неке државе у Европској унији, у погледу њеног спољног деловања, а пре свега изражавања њеног међународноправног субјективитета, не мора нужно да има рестриктивни ефекат. Наиме, значај Европске уније и снага коју има у економском смислу могу послужити као квалитетан медиј за остваривање интереса држава чланица јер у својству члана могу да утичу на креирање одређене позиције Европске уније и на тај начин да побољшају свој међународни утицај посредством институција Уније. Дакле, деловањем у институционалном систему, држава чланица може омогућити и остваривање неких својих интереса уколико обезбеди да се ови прихвате од осталих држава чланица и наднационалних институција Уније као заједнички интерес Уније.¹²⁸³ Управо због овога постоје озбиљне констатације да процес европских интеграција доводи до оснажења позиције државе која у њему учествује. При томе се истиче, да се ово оснажење ефективно огледа у појачаној улози извршне власти држава чланица која учествује у доношењу одлука на нивоу

¹²⁸³ Reuben Wong, *Op. cit.*, p. 137.

Европске уније.¹²⁸⁴ Оснажена позиција извршне власти која се *de facto* реализује због значаја институција Уније у којима седе представници националних влада, према нашем мишљењу, не би требало да буде нешто чиме се треба поносити. Сматрамо да би требало наставити са изналажењем начина да се овај недемократски феномен надвлада у реалности јер је парадоксално да демократија представља једно од прокламованих начела Европске уније, а да у њеној пракси демократичност процеса одлучивања буде систематски и трајно нарушавана.

Могућност да се спољнополитички капацитет Европске уније користи ради додатног оснажења националних интереса посебно је од значаја за мање државе чланице које према својим сопственим капацитетима не би могле самосталним деловањем на међународном плану инсистирати на остваривању својих спољнополитичких интереса. С друге стране, уколико обезбеде да се кроз одлучивање у институцијама Европске уније одређени њихов интерес позиционира као интерес Уније, онда би се овом интересу пружала значајнија пажња на међународном плану. Овај ефекат нарочито постоји уколико се ради о заједничим интересима више држава чланица који постану заједнички интереси Уније као целине.¹²⁸⁵

Ослањање Европске уније на међународноправни субјективитет држава чланица у њеном спољнополитичком деловању посебан значај добија у погледу остваривања права посланства и учешћа у раду међународних организација. Иако Европска унија има међународноправни субјективитет, и институционални и нормативни оквир дефинисан њеним оснивачким уговорима за вођење ЗСБП-а, мора се констатовати да се Унија још не може афирмисати као значајан субјекат међународне политике, попут неких држава. То се објашњава чињеницом да позиционирање Европске уније на међународном политичком плану, као једног од одлучујућих актера, није могуће све док ова не буде поседовала одређене карактеристике државности. Извесно је да према садашњем правном оквиру у којем делује Унија и стању њених унутрашњих политичких снага, она не достиже онај степен развоја институција и поседовања адекватних надлежности да би

¹²⁸⁴ Vlad Constantinesco, Stéphane Pierré-Caps, *Op. cit.*, p. 315.

¹²⁸⁵ Günter Baechler, 'Conclusions: Future Relevance and Priorities of Small States,' in: Laurent Goetschel (ed.), *Small States inside and outside the European Union*, Kluwer Academic Publishers, Boston, 1998, p. 272.

могла да остварује самосталности својих спољнополитичких циљева као што то има нека суверена држава.¹²⁸⁶ Овај став се додатно афирмише и чињеницом да у смислу дипломатског деловања, државе чланице и даље остају суверени субјекти и слободне су у креирању своје спољне политике.¹²⁸⁷ Због тога, премда Унија поседује институционални оквир за дипломатско представљање, треба истаћи да овај може бити кориштен само на основу постигнутих ставова у оквиру ЗСБП-а. Свака друга спољнополитичка активност се проводи од стране држава чланица. Такође, у контексту деловања унутар међународних организација у којој Унија, због појашњених разлога, не може стећи члански статус, па понекад ни посматрачки, државе чланице заступају интересе Уније који су профилисани унутар њој додељених надлежности. Оне су, у овом контексту, нека врста агента Европске уније.

Према постојећем нормативном и институционалном оквиру Европске уније, институције ове организације не могу водити самосталну безбедносну политику.¹²⁸⁸ Решења предвиђена у оснивачком уговору су рудиментарне природе и не дозвољавају оригинално и независно деловање Уније. Осим што је ово још један елемент који јасно упућује да Европској унији недостају прерогативи државе, ово генерише потребу да се свака конкретна активност у вези са безбедносно-одбрамбеним питањима одвија посредством држава чланица.

Према томе, државе чланице Европске уније, уколико се њихова активност у међународноправној сфери одвија у вези са реализовањем једног од циљева европских интеграција, односно ради провођења одређене надлежности Европске уније, а које Унија не може самостално остварити због одређених правних препрека, делују као блок суверених држава. Иако и даље имају очуван свој субјективитет и суверенитет, оне су ипак, обележене једном заједничком нотом и димензијом заједничких интереса. Ово, дакле, са једне стране, оснажује њихов спољнополитички капацитет због блоковског деловања, али и редукује међународноправни субјективитет чије је остваривање подвргнуто мерилима и правилима дефинисаним у праву Европске уније.

¹²⁸⁶ Filippo Andreatta, *Op. cit.*, p. 33.

¹²⁸⁷ Jan Wouters, Sanderijn Duquet, *Op. cit.*, p. 4.

¹²⁸⁸ Filippo Andreatta, *Op. cit.*, p. 36.

2. УТИЦАЈ МЕЂУНАРОДНОПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА РАЗВОЈ МЕЂУНАРОДНОПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА И МЕЂУНАРОДНОГ ОРГАНИЗОВАЊА

Осим значаја који постојање, развој и испољавање међународноправног субјективитета Европске уније има за процес европских интеграција, овај феномен је битан за развој међународноправног субјективитета у општем смислу. Овај утицај се може посматрати кроз призму карактера Уније као регионалне организације интеграционог карактера се рефлектује, на првом месту, кроз афирмацију регионалног интегрисања у контексту глобализације, и, друго, кроз оснажење положаја унутрашњег права међународних организација у ширем оквиру међународноправног поретка. У наредним редовима ћемо појаснити наше поимање овог значаја.

2.1. Афирмација регионалног интегрисања у време глобализације

У савременим односима, како на међународном, тако и на унутрашњем плану, присутна је потреба за успостављањем адекватних институција и правних норми које треба да задовоље друштвене и економске потребе.¹²⁸⁹ Међународноправна сфера уређивања друштвених односа је посебно наглашена у условима глобализације. Иначе, глобализација означава присуство међународне димензије у скоро сваком сегменту човекове активности и манифестује се не као вредносно опредељење о којем се може одлучивати, већ представља реалну нужност која делује самостално. Ипак, овај феномен не представља *novum*, он је присутан од најранијих фаза развоја људске цивилизације, али његова специфичност у савременом добу се огледа у брзини размене искустава и информација у различитим деловима света што је омогућено технолошким развојем. Због тога се може констатовати да су скоро сва питања од виталног значаја обухваћена процесом глобализације и добијају одређену протувредност на светском плану. У том смислу, глобализација превазилази економске токове, већ задобија све израженије присуство у домену здравства, заштите животне средине, културе, социјалних питања, чак и етике. Захваљујући овоме, глобализација доводи до посебног оквира за деловање међународних актера и формирање

¹²⁸⁹ John H. Jackson, *Op. cit.*, p. 7.

посебних међународних форума који превазилазе оквире суверене државенације.¹²⁹⁰

У доба глобализовања економских односа и присутне међузависности у савременом свету, и пратећег деловања различитих ентитета међународног карактера, све већи број односа бива нормиран актима међународног права. Као последица тога се јавља да се нека конкретна питања регулишу међународним правом, односно секундарним актима појединих међународних организација.¹²⁹¹ Европска унија је један од облика интегрисања држава са циљем да се кроз процес институционализације одређених односа путем међународног права створи адекватан организациони оквир за заједничко деловање ради пружања одговора на изазове регионалних, али и глобалних размера. Ови изазови су различите природе, али су концентрисани на питања технолошког развоја, економских кретања међународне економије и националног позиционирања у оквиру ње, спречевања сукоба између држава. Успешно обављање ових задатака је једино могуће уколико је организациони облик пропраћен одговарајућим правним капацитетом.¹²⁹²

У контексту проучавања међународноправног субјективитета Европске уније сасвим се логично поставља генерално питања о евентуалном утицају Европске уније, као посебног облика организовања и интегрисања држава, на остале форме регионалног организовања. У том смислу, институционални и нормативни оквир за остваривање међународноправног субјективитета Европске уније, као и пратећа права које ова ужива у међународном правном систему, на конкретнијем нивоу, могу да буду посматрани као евентуални модели за друге системе регионалног организовања држава.

Приликом разматрања утицаја европског интеграционог процеса на друге сличне процесе у домену међународног организовања, треба узети у обзир да се у теорији Европска унија још означава као *sui generis* ентитет, те се њен развој посматра и објашњава кроз призму специфичних правних, политичких и економских околности и стања. Ова посебност Европске уније може представљати одређену препреку њеног поимања као модела за организовање

¹²⁹⁰ Claude Revel, *Op. cit.*, pp. 3-5.

¹²⁹¹ John H. Jackson, *Op. cit.*, p. 34.

¹²⁹² David B. Goldman, *Op. cit.*, p. 251.

држава на другим континентима. Ипак, јасно је да се интеграциони процес мора базирати на сличним институционалним поставкама и међународноправним инструментима које баштини процес европског интегрисања. Ово наравно под условом да се желе постићи идентични или слични циљеви процеса регионалног интегрисања и организовања држава.¹²⁹³

Осим тога што је Европска унија, по својој правној природи, регионална организација, она делује као ентитет у оквиру међународног правног поретка и као актер међународних односа. У савремено доба је посебно изражен тренд глобализације. Стога можемо констатовати да два феномена обележавају деловање Европске уније на међународном плану, реч је о процесима глобализације и регионализације.

Регионализација се означава као институционална консолидација и правна формализација економске интеграције која се остварује између географски блиских држава.¹²⁹⁴ Успостављање регионалних интеграција, истина са различитим степеном продубљености односа и овлашћења регионалних организација, постало је свеprisутан феномен.¹²⁹⁵ Надаље, регионализација доводи до квалитативне промене односа између држава које су обухваћене овим процесом, као и до стварања новог правног субјекта у међународном јавном праву. Пример најнапреднијег облика регионалног организовања је Европска унија. Она представља стварање одређеног оквира у којем се државе чланице интеграционог процеса опредељују не само о томе како се уређују питања која су у надлежности Уније, већ и према феномену глобализације. Стога се са оправдањем поставља питање међусобног односа ових двеју појава. Будући да глобализација, као процес заснован на друштвеној законитости, представља објективан и реалан, али и нужан и неизбежан феномен, без обзира на вредносно квалификовање последица до којих доводи, процес европских интеграција се остварује у амбијенту који обележава ова појава.¹²⁹⁶ Стога је логично да глобализација утиче на европски интеграциони процес, као и то да институције

¹²⁹³ Mary Farrel, 'From EU Model to External Policy? Promoting Regional Integration in the Rest of the World,' *Op. cit.*, p. 305.

¹²⁹⁴ Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, Palgrave MacMillan, New York, 2000, p. 180.

¹²⁹⁵ John McCormick, *Op. cit.*, p. 12.

¹²⁹⁶ Бранко М. Ракић, *За Европу је потребно време – о преурађеном покушају успостављања европске политичке интеграције*, *Op. cit.*, стр. 258.

Европске уније и њене државе чланице, настоје да се инструментима интеграције, у одређеној мери, прилагоде изазовима које глобализација неумитно доноси.

Ова проблематика се може посматрати у смислу утврђивања да ли су ови процеси компатибилни или један процес настоји да искључи други процес. У том смислу је могуће идентификовати два скупа мишљења кроз које се посматра однос регионализације према глобализацији. Једна група аутора је на становишту да регионалне организације саме по себи представљају глобализирајуће ентитете који поспешују процес интеграције. Ове организације, према овом схватању, делују као катализатори глобализационих процеса. С друге стране, постоје учења која сматрају да је регионализација начин отпора или неке врсте реакције према глобализацији. Смисао стварања регионалних интеграција јесте да се омогући да државе интегрисане у регионалну организацију успешније наступају на универзалном међународном плану и на тај начин онемогуће несметано деловање ефеката глобализације према њима. Наиме, деловање на једном интегрисаном плану даје посебну правну димензију поступању држава чланица у међународном правном поретку чиме настоје да избегну негативне ефекте мондијалистичких трендова у међународној економији и политици.¹²⁹⁷ У контексту процеса глобализације, међународно јавно право се може посматрати као један од многих инструмената који се користе за уређивање међународних односа и један од инструмената који постоје наспрам различитим глобалним носиоцима моћи. У том смислу се посебно наводи да је глобализација довела до померања процеса одлучивања од центара моћи који постоје у систему суверених држава према одређеним функционалним режимима који егзистирају изван држава. Ипак, утицај политичких снага се није значајније изменио јер је и даље присутна тенденција постизања позиције која дозвољава учествовање у процесу одлучивања.¹²⁹⁸

Процес глобализације афирмише све већи степен међузависности између различитих ентитета, групација држава и међународних организација и као такав

¹²⁹⁷ Ben Rosamond, *Op. cit.*, pp. 180-183.

¹²⁹⁸ Види шире: Martti Koskenniemi, 'The Politics of International Law – 20 Years Later,' *Op. cit.*, pp. 11-12. Свој негативни израз феномен глобализације је добио у идеологији глобализма. Под овим се подразумева схватање да тржишни односи на универзалном плану превађавају и замењују политичко деловање суверених међународних ентитета. Посматрана кроз призму ове идеологије, глобализација се чин искључиво економским феноменом, чиме се занемарују њени остали аспекти. Види шире: Ulrich Beck, *Što je globalizacija?*, Vizura, Zagreb, 2003, str. 24.

утиче на положај Европске уније у међународном правном систему. Извесно је да Европска унија не може избећи глобализационе процесе. Ипак, она настоји да и у свом приступу према глобализацији заузме неки специфичан сопствени приступ који је разликује од осталих међународних и регионалних актера. Ова посебност Европске уније се може уочити по два основа. Прво, она у оквирима своје нормативне и институционалне надградње делује према специфичним правилима управљања и стварања посебног система правних норми које регулишу широк спектар односа и питања и које не постоје ни у једном другом облику међународног организовања држава. Друга основа ове специфичности јесте интензитет ових односа које уређује Европска унија. Њено обележје је да се у већем броју подручја за која је Унија надлежна, остварује висок степен интегрисаности држава чланица, а односи се уређују у оквиру наднационалног система.¹²⁹⁹ Овај наднационални систем се реализује у оквиру наднационалних институција и уз постојање примата и директног дејства правних норми које усвоје институције Европске уније, када је реч о унутрашњем праву Европске уније. Међународноправна димензија овог система се огледа у обавезујућем дејству међународних уговора које закључи Европска унија за државе чланице, као и у ограничениости њиховог међународноправног субјективитета у оном сегменту у којем Унија самостално остварује своје спољне надлежности.

У овом светлу, проф. Ракић идентификује две опције односа Европске уније према процесу глобализације. Са једне стране, идентификује се њен прогресивни приступ, а са друге, указује се на могућу ретроградну реакцију која би се огледала у затварању Уније према овом процесу. Прва опција би подразумевала да ће Европска унија: *„захваљујући свом интеграционом искуству, својој економској снази, изграђеном систему вредности и развијеном, веома модерном и добром правном систему, који већ служи као узор многим европским и ваневропским државама, одиграти улогу значајног подстицајног фактора и усмеривача код стварања прекограничних веза на светском плану. ... Таква њена улога биће несумњиво прогресивна.“*¹³⁰⁰ Клаустрофобична реакција Уније би се

¹²⁹⁹ Loukas Tsoukalis, *Op. cit.*, pp. 243-245; Markus Burgstaller, *Theories of Compliance with International Law*, Martinus Nijhoff Publisher, Leiden/Boston, 2005, p. 12.

¹³⁰⁰ Бранко М. Ракић, *За Европу је потребно време – о преурађеном покушају успостављања европске политичке интеграције*, *Op. cit.*, стр. 259.

огледала у њеној тенденцији да подигне све више баријера и постане *тврђава Европа* и да се одржи као клуб привилегованих и моћних држава. У таквим условима она би своје спољнополитичке циљеве детерминисала остваривање сопствене користи, али и штете за друге државе, углавном оне које су у развоју. Овакво деловање Уније би било ретроградно и негативно.¹³⁰¹

Европска унија би се могла, у контексту глобализације, сматрати и за својеврсни модел развоја осталих регионалних процеса интеграција који су присутни у савременом свету.¹³⁰² Успостављен систем заштите права ЕУ и механизам решавања спорова у вези са његовом применом инспиративни су и за друге облике регионалног организовања на осталим континентима савременог света. Као организације које у мањој или већој мери следе одређене облике економског интегрисања наводе се NAFTA, ASEAN, Mercosur, Андски пакт, Економска заједница западне Африке и друге.¹³⁰³ Као фактор који може довести до успостављања оснажених структура регионалне интеграције по узору на Европску унију у литератури се наводи глобална конкуренција између регионалних трговинских блокова.¹³⁰⁴ У савременој историји, Европска унија се показала као најпродубљенији и најуспешнији облик регионалног интегрисања који се у почетним облицима базирао на економској интеграцији. Ипак, примењивост европског интеграционог модела у другим деловима света не зависи од инхерентних обележја овог процеса на европском континенту, већ је предодређен утицајем фактора разне природе, који опредељују изводљивост интеграционих процеса у другим регионима. Пре свега је реч о степену економског развоја држава које би евентуално учествовале у интеграционом процесу. Опажено је да се регионална економска интеграција једноставније и успешније остварује између развијених држава и оних држава које су уједначеног степена економског развоја. Ипак, савремени трендови, пре свега у Европи, с обзиром на проширење Европске уније, а тако и у осталим деловима света, показују потребу интегрисања развијених држава са државама у развоју уз претпоставку да оваква комбинација доводи до економског развоја, унапређења

¹³⁰¹ *Ibid.*, стр. 259-260.

¹³⁰² Rosalyn Higgins, *Op. cit.*, pp. 13-17.

¹³⁰³ Francis G. Jacobs, *Sovereignty of Law: The European Way*, *Op. cit.*, pp. 130-131; Ben Rosamond, *Op. cit.*, p. 181.

¹³⁰⁴ Bertjan Verbeek, *Op. cit.*, p. 18.

светске трговине и политичке и безбедносне стабилизације држава учесница интеграционог процеса, али и целокупне регије. Теорија је препознала неколико кључних обележја регионалних интеграцијских процеса који би обухватили развијене државе и државе у развоју. Тако се наводи да су регионални интеграцијски процеси неједнако распрострањени у том смислу што развијене државе у већем броју улазе у овакве аранжмане, док државе у развоју у мањем броју ступају у регионалне интеграције. Затим, опажено је да, иако није успостављен велики број интеграција која укључује развијене и државе у развоју, они облици интеграција који постоје показали су позитивне економске резултате и они облици регионалних економских интеграција који су успостављени између држава у развоју остварили су мањи економски резултат од оних облика који обухватају искључиво развијене државе.¹³⁰⁵ Осим овога, правни систем Европске уније, посматрајући и примарне изворе – конститутивне уговоре, и секундарне изворе – правне акте које су усвојиле институције Европске уније, нуди значајан број оригиналних модела и правних института којима се третирају питања економске интеграције, као и других видова сарадње држава чланица на регионалном плану. Као такав, правни систем Европске уније има и глобални значај јер се на његовом примеру могу преузети и одређена искуства која могу бити од користи и у другим система регионалног организовања, будући да је систем настао на тлу Европе најразвијенији. Од овога су најзначајнији оригинални метод сарадње, одлучивања и деловања наднационалних институција који је развијен у оквиру Европске уније.¹³⁰⁶ Ипак, без обзира на фактичке предности које има Европска унија, као оригиналан организациони облик регионалног карактера, са израженом наднационалном структуром и овлашћењима, сматра се да Унија не поседује водећу улогу у процесу глобализације. Она и даље остаје на нивоу потенцијала и могућности да се носи са одређеним глобалним изазовима, али без спремности да исте креира и води у смеру реализације својих вредности. Одуство њене водеће улоге се појашњава недовољном развијеношћу политичке димензије европске интеграције, те она,

¹³⁰⁵ Moshe Hirsch, 'The Logic of North-South Economic Integration,' in: *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 32, No. 1, 2005, pp. 4-5; Ian Manners, *Op. cit.*, p. 244.

¹³⁰⁶ David B. Goldman, *Op. cit.*, pp. 272-273.

иако је економски блок, не поседује довољно снаге да се носи са некономским изазовима – питањима одбране и међународне политике.¹³⁰⁷

Процес глобализације, према оценама теоретичара, генерише и одређене промене у систему одлучивања у оквиру држава. Тако се истиче да, када је реч о овлашћењима која су потребна у структурама држава за доношење одлука за поступање на глобалном плану, доводи до повећања овлашћења органа извршне власти у односу на органе законодавне власти.¹³⁰⁸ Једно од схватања о дејству глобализације на државе јесте да, на политичком плану, глобализација подразумева процесе који доводе до угрожавања националне државе и њеног суверенитета од стране транснационалних актера.¹³⁰⁹ Дакле, глобализација доводи до јачања положаја егзекутиве у односу на легислативну власт што доводи у питање демократску природу поступака одлучивања. Ова тенденција се не задржава у националним оквирима него свој израз добија и на нивоу међународног организовања. Тај феномен се заснива на спознаји да се способност решавања изазова који се стављају пред државе у ери глобализације, расте уколико се успостави агрегатни приступ, односно кроз заједничког деловање одређеног броја држава. Најадекватнији израз овог агрегатног приступа, са правног становишта, огледа се у успостављању регионалне организације са наднационалним карактеристикама.¹³¹⁰ Исто тако, глобализација доводи до тога да се све већи број питања, која су се некада сматрала питањима која треба да буду регулисана нормама домаћег права, уређују актима међународноправне природе. Тако су питање трговине, заштите животне средине, заштите потрошача и читав низ других мање или више техничких питања престали да буду у домену директне контроле демократски изабраних тела суверених држава, већ се нормирање како ова питања треба да буду уређена решава у домену међународног

¹³⁰⁷ Claude Revel, *Op. cit.*, pp. 64-65.

¹³⁰⁸ David B. Goldman, *Globalisation and the Western Legal Tradition*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, p. 271; Markus Burgstaller, *Theories of Compliance with International Law*, Martinus Nijhoff Publisher, Leiden/Boston, 2005, pp. 14-16.

¹³⁰⁹ Види шире: Ulrich Beck, *Op. cit.*, str. 28.

¹³¹⁰ Klaus Dieter Wolf, *Op. cit.*, p. 232. Значај сарадње држава ради адекватнијег одговора на глобалне појаве је једно од становишта на којима инсистира либерална теорија међународних односа која сматра да државе нису способне да се самостално носе са свим овим изазовима. Стога су приморане да стварају одређене међународне институције. Види шире: *Ibid.*, pp. 238-240.

права.¹³¹¹ Ова организација која има и одређене наднационалне карактеристике се сматра као високо ефикасан и ефективан правни и организациони оквир за третирање глобализацијских изазова.

Треба истаћи да је генерални тренд у развоју савременог међународног правног поретка да се успостави доминација извршне власти у процесима значајним за конституисање међународних норми, посебно у оквиру међународних организација. Овакве појаве се тумаче тако што доводе до деградације универзалних вредности и демократије, преовладавања економских интереса, оскудности политичког живота и оскудности филозофског промишљања и доминације актуелности над трајнијим решењима.¹³¹² Присуство међународних организација у све ширем подручју међународних делатности повлачи за собом потребу да се размотре односи који владају између организације и њених држава чланица. У том смислу се сугерише и потреба конституционализације ових односа, односно дефинисање таквог правног оквира, који би постојеће активности међународних организација учинио легитимним и обезбедио адекватан оквир њихове демократске контроле.¹³¹³

Наше је мишљење, да је немогуће одредити међународноправно позиционирање регионалних организација које се заснивају на процесима интеграција једнозначно и искључиво. Сматрамо да су, како у нормативним и институционалним аспектима њиховог унутрашњег права, тако и у погледу конкретног остваривања међународноправног субјективитета, регионалне међународне организације, међу којима Европска унија, истовремено и нужни промотори глобализације и нека врста браника према овомо процесу. Чињеница је да, без обзира да ли је ефекат одређене мере усвојене унутар неке међународне организације промовисање или спречавање глобализацијских трендова, извесно је

¹³¹¹ Mattias Kum, 'The Legitimacy of International Law: A Constitutionalist Framework of Analysis,' in: *European Journal of International Law*, Vol. 15, No. 5, 2004, p. 913. Осим промена на политичком, економском и правном нивоу, на друштвеном плану, глобализација генерише успостављање тзв. глобалног цивилног друштва, које се базира на успостављању функционалних односа између транснационалних невладиних организација и тела. Види шире: Ulrich Beck, *Op. cit.*, str. 163-164.

¹³¹² Види шире: Philip Allott, 'The Concept of International Law,' in: *European Journal of International Law*, Vol. 10, 1999, pp. 47-50.

¹³¹³ Jean-Marc Coicaud, 'International organizations, the evolution of international politics, and legitimacy,' in: Jean-Marc Coicaud, Veijo Heiskanen (eds.), *The Legitimacy of International Organizations*, United Nations University Press, Tokyo, 2001, pp. 546-547.

да долази до губитка националне надлежности у корист институција међународне организације.

2.2. Очување дејства унутрашњег права међународне организације

Значај појединих међународних организација се огледа у дејству правних норми које стварају њихове институције и изван круга држава чланица. Ово дејство *extra territorium* је могуће захваљујући економском значају међународних организација у питању и потреби трећих држава да следе њихову нормативну политику ради остваривања услова за приступ на њихова тржишта. Најбоља илустрација оваквог стања ствари је Европска унија.¹³¹⁴ Проналажењем начина међународноправних инструмената да се дејство правних норми усвојених у институцијама Европске уније заштити од утицаја других правних система могуће је једино захваљујући њеном међународноправном субјективитету.

Правна теорија сматра да савремено доба представља период у којем настаје *new legal landscape*. Овај феномен означава неколико битних процеса који доводе до преиспитивања оних принципа који су у претходном периоду модерног права чинили окосницу правних система. Тако се умањује улога државе у стварању права, напушта се стриктни концепт поделе власти унутар суверене државе, а правно уређивање све већег броја питања није у искључивом утицају центара политичке моћи, већ и под јаким притиском економских снага.¹³¹⁵ Упркос овоме, постоје значајна становишта да Унија, без обзира на значај њеног правног система и економског утицаја, не може без израженијег политичког јединства постићи значајнију афирмацију у условима глобализације.¹³¹⁶

Обим надлежности које су додељене Европској унији, развијен правни оквир означен као *acquis* Уније, економски утицај и величина у међународним економским односима, омогућили су да ова организација стекне положај правног хегемона. Ову позицију Европска унија остварује путем склапања међународних уговора којима доделу одговарајућих трговинских користи трећим државама условљава преузимањем њених правних тековина од стране треће државе. Другим речима, треће државе које желе да тргују са Европском унијом, морају да преузимају правна решења која су елаборирале њене институције. Најбољи

¹³¹⁴ John H. Jackson, *Op. cit.*, p. 22.

¹³¹⁵ Paolo Grossi, *Op. cit.*, p. 161.

¹³¹⁶ Claude Revel, *Op. cit.*, p. 186.

пример који доказује ову праксу су споразуму о придруживању, споразуми о партнерству и делимично споразуми о сарадњи. Не треба заборавити ни посебне видове спољнополитичког деловања Европске уније посредством инструмената конципираних у оквиру пролитике проширења и политике према суседним државама.¹³¹⁷ Сврха оваквих односа Уније и трећих држава јесте да се обезбеди међународноправним инструментима усклађивање њиховог правног система са *acquis*-ем Европске уније. На тај начин се међународноправни субјективитет Европске уније се ставља у службу остваривања циљева европског интеграционог процеса. Овакво деловање Европске уније de Witte повезује са успостављањем тзв. *European Union Legal Space* који описује следећим речима:

„Пуно признање инструменталној улози међународног права у процесу европских интеграција даје подршка ставу да се правни систем ЕУ не може посматрати у *splendid isolation* него је део и сегмент свеобухватнијег *правног простора Европске уније*, који чине сама Европска унија, њене државе чланице, више трећих држава и мноштво правних веза које су успостављене између ових актера.“¹³¹⁸

Због распрострањености феномена регионалног интегрисања, посебан сет питања која су у надлежности регионалних организација престају бити предмет билатералних или мултилатералних међудржавних односа већ имају посебан интеррегионални карактер. То значи да на плану међународног јавног права, а ради решавања ових питања, неће наступати заинтересоване државе као субјекти међународног права, већ ће то обављати регионалне организације користећи се правима која имају на основу сопственог међународноправног субјективитета.¹³¹⁹ Успешна интеграција између развијених држава и држава у развоју је могућа под условом да се одвија у духу неофункционалистичке концепције. При томе, мора се водити рачуна о развојним интересима и потребама држава у развоју, и поред економских инструмената, потребно је развити адекватне правне инструменте који би представљали међународноправни оквир за развој интеграционог процеса. Осим ових правних и економских елемената, битно је и учешће посебно дизајнираних друштвених и културалних програма који ће подржати зближавања појединачна и група које постоје у различитим државама обухваћеним конкретним

¹³¹⁷ Bruno de Witte, 'International Law as a Tool for the European Union,' *Op. cit.*, p. 279.

¹³¹⁸ *Ibid.*, p. 283.

¹³¹⁹ Günter Baechler, *Op. cit.*, pp. 273-274.

интеграционим процесом.¹³²⁰ Поседовање међународноправног субјективитета омогућава Европској унији да путем правних инструмената, пре свега међународних уговора, којима успоставља односе сарадње са другим регионаима у свету, као и са појединим државама, транспонује свој интеграцијски модел. Ово значи да Европска унија, као облик регионалног интегрисања, послужи као узор за друге видове регионалног повезивања држава, пре свега у сфери економске интеграције. Овакав утицај Европске уније, осим у институционалном смислу, представља начин за операционализацију спољнополитичке оријентације Европске уније која се огледа у оснаженом мултилатерализму. С обзиром да она представља не државу, већ регионалну организацију, повећани значај регионалног интегрисања би довео до остварења регионалног мултилатерализма јер би се све већи број односа решавао између регионалних организација, а не држава, било на билатералном или мултилатералном плану.¹³²¹ Такав феномен би довео до битног преображаја природе међународних односа јер би порастао значај међусобне сарадње регионалних организација.

Заштита дејства унутрашњег права Европск уније се остварује промовисањем интеграционог процеса. Као инструменти који се користе у ову сврху наводи се процес проширења Европске уније, затим, деловање Европске уније као нормативног узора и кориштење политике регионалне сарадње. Што се тиче политике проширења, она предствала један од кључних видова деловања Европске уније на спољном плану и њен циљ је повећање броја чланица Европске уније путем пријема нових држава чланица. Овај процес ипак није тако једноставан. Иако сумарно уређен у члану 49. УЕУ, он се базира на већем броју правних, економских и политичких инструмената, које користе надлежне институције Европске уније. Такође, динамика одвијања овог процеса и могућност државе кандидата да постане чланица Европске уније зависе од начина и квалитета испуњавања посебно дизајнираних и детерминисаних услова. Централни су у том смислу, поред испуњавања политичких критерија који су кохерентни општем политичком опредељењу Европске уније, и преузимање и прилагођавање *acquis*-у Европске уније. Европска унија делује као нормативни узор тако што трећим државама и другим међународним организацијама, путем

¹³²⁰ Види шире: Moshe Hirsch, *Op. cit.*, pp. 15-22.

¹³²¹ Идико Szegedy-Maszák, *Op. cit.*, p. 222.

одговарајућих међународноправних инструмената намеће решења која су развијена у њеном правном систему. Треће државе, као компензацију за одређене погодности, преузимају поједине правне акте и стандарде у свој правни систем, односно врше усклађивање својих прописа са прописима које су усвојиле институције Европске уније. И коначно, Европска унија је закључила велики број уговора о сарадњи са другим регионалним организацијама или групама држава на који начин је реализована политика интеррегионалне сарадње.¹³²²

Према наведеном се види на које начине Европска унија користи свој субјективитет у међународном праву, пре свега право да ступа у уговорне односе, као начин да заштити своје правне тековине од дејстава правних норми насталих у неким другим међународним организацијама, форумима или донесеним од стране трећих држава. Такође, њено учешће или заступање њених интереса посредством држава чланица представља још један модалитет заштите тековина европског интеграционог процеса.

ПОГЛАВЉЕ VIII – ЗАКЉУЧАК

Наше истраживање је имало за предмет да испита и анализира међународноправни субјективитет Европске уније и да идентификују конкретан институционални и нормативни оквир за његово остваривање, као и поједина права која Европска унија поседује у међународном јавном праву захваљујући свом субјективитету. У овом истраживању смо се руководили основном хипотезом према којој је Европска унија, као регионална међународна организација *sui generis*, субјект међународног јавног права, њен међународноправни субјективитет представља битну основу одређења правне природе ове међународне организације и основ је њеног независног деловања на међународном плану те, као такав, међународноправни субјективитет Европске уније чини битан услов обављања поверених задатака и циљева постојања Европске уније и даљег развоја процеса европских интеграција. Ради провере ове хипотезе и њене теоретске и практичне исправности са становишта међународног јавног права, са посебним освртом на норме унутрашњег права Европске уније,

¹³²² Види шире: Mary Farrel, 'From EU Model to External Policy? Promoting Regional Integration in the Rest of the World,' *Op. cit.*, pp. 305-314.

испитали смо неколико суштинских питања у вези са предметом истраживања, користећи се позитивним правним оквиром Европске уније, али и еволуцијом који је њен субјективитет доживео кроз праксу ранијих Европских заједница. Према овим питањима смо структурисали целокупан рад. Тако смо, на првом месту, размотрили институт међународноправног субјективитета и указали на његове карактеристике и врсте и елаборирали статус међународних организација као субјеката међународног јавног права. Друго, размотрили смо правну природу Европске уније и специфичности њеног међународноправног субјективитета указујући на његову еволуцију условљену променама конститутивних уговора и развојем међународноправне праксе Уније. Треће, полазећи од општих карактеристика субјективитета међународних организација у међународном праву, размотрили смо додељене надлежности Европске уније као нормативни оквир за остваривање субјективитета Европске уније. Четврто, анализирали смо институционални аспект за остваривање међународноправног субјективитета Европске уније, посебно указујући на њихово поступање у провођењу оних надлежности на основу којих Унија делује на међународном плану и у сфери међународног права. Пето, обрадили смо и појаснили поједине елементе међународноправног субјективитета Европске уније као конкретна права која Унија може да користи у међународноправној сфери. И, шесто, дали своју оцену значаја међународноправног субјективитета Европске уније, како за развој процеса европских интеграција, тако и за општи развој међународноправног субјективитета. Након разматрања наведених питања сматрамо да је наша полазна хипотеза доказана, односно Европска унија као регионална организација своје врсте има својство међународноправног субјекта који је од значаја за одређивање њене правне природе, али и који представља основ за њено самостално деловање у међународноправној сфери. Надаље, наконведеног истраживања, а без понављања већ изнесених констатација у појединим поглављима овог рада, можемо закључити следеће у погледу међународноправног субјективитета Европске уније:

- међународноправни субјективитет Европске уније је експлицитно одређен у члану 47. Уговора о Европској унији, њен субјективитет је деривативни, активни и конкретни међународноправни субјективитет; као такав,

међународноправни субјективитет Европске уније је функционалне природе и зависи од поверених задатака и циљева постојања Европске уније и одређен је у оквирима експлицитних или имплицитних надлежности које су конститутивним уговорима додељене институцијама Европске уније и чине његов нормативни аспект;

- конститутивни уговори Европске уније установљавају институционални систем Европске уније који је подобан за формирање самосталне правно релевантне воље ове организације и са тим повезаног независног манифестовања њеног међународноправног субјективитета;
- постојање међународноправног субјективитета Европске уније, иако је значајно за даљњи развој процеса европских интеграција, не води директно до успостављања европске наддржаве нити може довести до промене поделе надлежности између Европске уније и држава чланица дефинисане у конститутивним уговорима, нити самим тиме до урушавања суверенитета држава чланица и угрожавања и ограничавања њиховог међународноправног субјективитета у оним областима које нису обухваћене конститутивним уговорима Уније;
- као субјект међународног јавног права, Европска унија је носилац одређених привилегија и имунитета, има овлашћења да самостално или заједно са државама чланицама закључује међународне уговоре, да буде носилац активног и пасивног права посланства, као и да буде субјект међународноправне одговорности те да учествује у међународним организацијама, било као њихов члан или у својству посматрача, заједнички и паралелно са државама чланицама.

Полазећи од ових сазнања можемо закључити да правни субјективитет Европске уније у међународном праву представља екстерни вид интеграционог процеса и повезивања држава чланица у самосталну и солидну творевину која као таква треба да наступа и на међународном плану.¹³²³

Надаље, потребно је, у оквиру закључног разматрања, указати и на тенденције у развоју међународноправног субјективитета Европске уније. Наиме, у литератури се истиче да се пред Европском унијом налази велики број изазова

¹³²³ Teija Tilikainen, *Op. cit.*, p. 232.

политичке, економске, социјалне и културалне природе на које треба да понуди адекватан одговор како на унутрашњем тако и на међународном плану. Њен институционални систем треба да буде адекватно уређен да би омогућио овакво целисходно деловање.¹³²⁴ С друге стране, са својим *грандиозним* институционалним и нормативним системом, Европска унија трансформише начин остваривања суверених права држава чланица, посебно у оном сегменту у којем су надлежности додељене Европској унији.¹³²⁵ Овај процес се, ипак, не ограничава једино на односе између Уније и држава чланица. Она има своју екстерну дијемнзију која се манифестује у сфери међународног јавног права, што Европска унија остварује захваљујући статусу међународноправног субјекта. Експлицитно правно утврђивање међународноправног субјективитета Европске уније које је подржано кроз одговарајуће институционалне промене и успостављање унапређеног институционалног система за спољно деловање Европске уније, требало би да омогући Унији да пружи сврсисходнији одговор на многе изазове са којима се сусреће на међународном плану.

Историја европских интеграција показује да Европска унија није статична регионална организација. Напротив, њен досадашњи развој је обележен специфичном динамиком у којој су обједињени процеси продубљивања њених надлежности и интерне институционалне консолидације, са једне стране, и процес проширења путем пријема нових држава чланица, са друге стране. Као таква, она настоји да делује и на међународном плану, у међународним односима и предузимању аката у складу са међународним правом.¹³²⁶ Продубљење процеса има две димензије – интерну и екстерну. За наше истраживање које Унију посматра у светлу деловања на међународном плану занимљива је екстерна димензија. Ова димензија има за циљ афирмисање Уније као јединственог и самосталног ентитета на међународном плану у што је могуће већем броју питања. Сматрамо да ће за потребе даљњег развоја евроинтеграционог процеса бити потребно да се ова динамика одржи, те да ће глобализациони процеси деловати стимулативно на испољавање ове динамике. У том смислу, измене организационог и институционалног оквира Европске уније након ступања на

¹³²⁴ Francis Snyder, 'Three Challenges for European Constitutionalism in the 21st Century,' *Op. cit.*, p. 10.

¹³²⁵ Vlad Constantinesco, Stéphane Pierré-Caps, *Op. cit.*, p. 318.

¹³²⁶ Maurice Vaïsse, *Op. cit.*, pp. 205-206.

снагу Лисабонског уговора, које се огледају у јединственом међународноправном субјективитету Европске уније, би требало да доведу до оснажења међународноправног и спољнополитичког идентитета Европске уније. Претпоставка је да ће ово довести до побољшања преговарачке позиције Европске уније и њеног деловања у међународноправној сфери.¹³²⁷ Међутим, за процес европског интегрисања у оној сфери која се тиче политичке сарадње на спољном плану, може се констатовати да је остварен одређени напредак, али остварени степен повезаности у тој области знатно остаје нижи него у подручју економске интеграције. Ово не би требало да представља неку изненађујућу констатацију будући да је иста утемељена у општој динамици процеса европске изградње у погледу којег се може констатовати да политичка сарадња захтева знатно више напора и посвећености него повезивање у домену привредне и трговинске сарадње.¹³²⁸ Ипак, политичка интеграција је отворени изазов за даљњи развој европске изградње и она представља, иако латентни, ипак оригинални мотив целокупног интеграционог процеса.¹³²⁹ У домену заједничке спољне и безбедносне политике, као области која се директно тиче суверенитета држава чланица, остаје много простора за својеврсну *комунитаризацију* ове политике. Питање је у којој мери и којом динамиком се овај процес може развијати.

Европска унија треба да свој међународноправни субјективитет, како у контексту оснажене преговарачке улоге у међународним уговорним односима, тако и у вези са њеним наступањем у међународним форумима и међународним организацијама и дипломатским деловањем према трећим државама, створи довољно простора за своје позиционирање у геополитичком смислу, посебно у контексту глобализације.¹³³⁰ Процес глобализације, као посебна друштвена законитост, опредељује и развој Европске уније и њеног међународноправног субјективитета. Логично је то да Европска унија неће моћи избећи деловање овог

¹³²⁷ Dominic McGoldrick, *Op. cit.*, p. 207.

¹³²⁸ Види шире: Бранко М. Ракић, *За Европу је потребно време – о преурањеном покушају успостављања европске политичке интеграције*, *Op. cit.*, стр. 252-254.

¹³²⁹ Упоредити са наводима Монеа који већ 1963. године истиче: „Изван економске интеграције наших земаља и раста нашег благостања до којег ова доводи, преостаје проблем постизања наше политичке уније која је била наш циљ од почетка. Као што знате, ја сам одувек осежао да се политичко уједињење Европе мора градити *step by step* као њена економска интеграција. Једног дана ће нас овај процес довести до Европске федерације.“ Наведено према: Jean Monnet, ‘A Ferment of Change,’ in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 1, Issue 3, March 1963, pp. 207-208.

¹³³⁰ Francis Snyder, ‘Three Challenges for European Constitutionalism in the 21st Century,’ *Op. cit.*, pp. 11-12.

процеса и његов утицај на будућност европске интеграционе изградње. У том смислу, проф. Ракић истиче да:

„Европска унија неће моћи да се не утопи у процес глобализације, што неће значити нестанак њених достигнућа, већ само њихово дизање на светски ниво, где ће та достигнућа постати значајан елемент светске цивилизацијске баштине. ... тешко је очекивати да ће функционалистички процес ширења и продубљивања интеграције довести до стварања нечега што би се могло назвати европском државом.“¹³³¹

Стога сматрамо да ће будући развој међународноправног субјективитета Европске уније бити детерминисан интензитетом и динамиком процеса глобализације и то не само у погледу инструмената и модалитета организационе природе путем којих ће се испољавати, већ и у погледу врсте питања која ће се третирати од стране Европске уније као међународноправног субјекта.

С друге стране, у погледу корелације правне природе Европске уније и њеног међународноправног субјективитета, без обзира на његов маестрални значај у остваривању циљева интеграционог процеса, сматрамо да би погрешно било схватање да постојање међународноправног субјективитета указује на развој Европске уније према творевини државног карактера. То пре свега због чињенице да се државе већ одавно не сматрају јединим субјектима међународног јавног права, а што је констатовано у пракси Међународног суда правде.¹³³² Интергациони процес европских држава зависи у великој мери и од њихове интегрисаности у квалитативном смислу. Због тога, већи степен интегрисаности доприноси успеху интеграционог процеса као динамичког процеса сарадње држава које у њему учествују.¹³³³ Због условљености развоја Уније постојањем воље држава чланица, можемо закључити да ће и међународноправни субјективитет Европске уније еволуирати пратећи развој саме ове организације. Сматрамо да је Европска унија, иако је афирмисани међународноправни субјект, ипак далеко од тога да се може окарактерисати као државноправни ентитет. Међународноправни карактер њеног утемељења је и даље одлучујући у погледу одређења њене правне природе. Ни постојање значајног броја подручја која функционишу према принципу наднационалног одлучивања не може довести до тога да се Европска унија посматра у светлу другачијем од регионалне

¹³³¹ Бранко М. Ракић, *За Европу је потребно време – о преурађеном покушају успостављања европске политичке интеграције*, *Op. cit.*, стр. 260.

¹³³² Teija Tilikainen, *Op. cit.*, p. 225.

¹³³³ Samantha Besson, *Op. cit.*, p. 259.

међународне организације. *A fortiori*, класични сегменти спољне политике Европске уније показују да је у овом битном подручју доминантан међувладин принцип сарадње који државама чланицама гарантује одлучујућу улогу у креирању ове политике и контроли њеног провођења.¹³³⁴

Међутим, без обзира на одређена ограничења могућности да Европска унија делује на међународном плану јер нема све капацитете које поседују суверене државе, она ипак остварује одређени утицај означен као *soft power* који се разликује од утицаја великих и моћних сила због тога што јој недостаје војна компонента и оружана сила. Ипак, иако не војна и политичка сила у традиционалном смислу, Европска унија се може окарактерисати као нормативна сила јер својим спољнополитичким деловањем, чији институционални оквир смо представили, и користећи се својим међународноправним субјективитетом, пре свега уговорном способношћу и правом посланства, настоји да делује као носилац сопственог међународног идентитета. Њен међународни идентитет се заснива на идеолошкој димензији, односно на промовисању одређених вредности, али и на извозу правних решења која су елаборирана и усвојена у оквиру *acquis*-а Европске уније.¹³³⁵ Због тога се може констатовати да свој међународноправни капацитет за деловање на међународној сцени Европска унија користи у својству нормативне силе. Ова концепција спољнополитичког деловања се базира на онтолошком оквиру норми које би требало да сама ЕУ примењује, али и да њихову примену промовише те да тежи да међународноправним инструментима обезбеди њихово поштивање и провођење од стране трећих држава и других међународних организација. У том смислу, иако јој недостају квалитети стварне силе као што је војнобезбедносни сегмент, Европска унија, делујући као нормативни ауторитет, настоји да прошири своје вредности, правни и политички оквир чиме активно доводи до промене међународноправног система.¹³³⁶ Сматрамо исправном констатацију да се нормативни утицај Европске уније огледа у рецепцији њених правних тековина од стране трећих држава.

*

¹³³⁴ Dominic McGoldrick, *Op. cit.*, p. 207.

¹³³⁵ Ian Manners, *Op. cit.*, pp. 238-239.

¹³³⁶ *Ibid.*, p. 252.

* *

Према свему изнесеном у овом раду, сматрамо да ће се Европска унија и даље користити својим међународноправним субјективитетом и правима која из њега произилази да би на плану међународног права остваривала своје надлежности и циљеве интеграционог процеса. У том контексту, Унија ће настојати да унапреди своје правне могућности за директније учешће у међународним односима, посебно у домену међународног организовања, настојећи да за себе обезбеди што је могуће већи степен овлашћења унутар међународних организација. Паралелно овоме, њена правна природа, барем са становишта трећих држава и међународних организација, биће детерминисана обимом овлашћења која Унија отвараје у међународноправној сфери. Ово ће, са друге стране, бити детерминисано њеним конститутивним уговорима чији господари и даље остају државе чланице. На тај начин се омогућава деловање повратне спреге између правно-политичке воље држава чланица да на одређени начин буде уређена Европска уније и њеног међународноправног субјективитета и конкретног деловања у међународноправном поретку.

Подручје у којем је, према нашем мишљењу, могуће унапређење остваривања међународноправног субјективитета је у домену сарадње Уније са њеним државама чланицама у појединим питањима која су у оквиру спољне политике, као и у областима које спадају у домен мешовите надлежности. У овим областима, да би се унапредило деловање Уније, могуће је постићи комплементарност међународноправних субјективитета Уније и њених држава чланица без реформи и ревизије институционалног и нормативног оквира детерминисаног конститутивним уговорима. Унапређење ове сарадње би било корисно не само за субјективитет Уније у међународном праву, већ и за субјективитет њених држава чланица јер би омогућио њихово деловање *en bloque* што би им дало значајну политичку, правну и економску моћ у контексту глобализације.

ЛИТЕРАТУРА:

УЏБЕНИЦИ И МОНОГРАФИЈЕ:

1. АВРАМОВ Смиља, КРЕЋА Миленко, *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд, 2001;
2. AMERASINGHE C.F., *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Second Edition, Cambridge University Press, Cambridge, 2005;
3. ARCHER Clive, *International Organizations*, Third Edition, Routledge, London, 2001;
4. BARNARD Catherine, ODUDU Okeoghene (eds.), *The Outer Limits of European Union Law*, Hart Publishing, Oxford, 2009;
5. BECK Ulrich, *Što je globalizacija?*, Vizura, Zagreb, 2003;
6. BEDERMAN David J., *The Spirit of the International Law*, University of Georgia Press, Athens & London, 2002;
7. BIANCHI Andrea (ed.), *Non-State Actors and International Law*, Ashgate Publishing Limited, Surrey, 2009;
8. BROWNLIE Ian, *Principles of Public International Law*, Fifth edition, Oxford University Press, Oxford, 2001;
9. BRÖLMANN Catherine, *The Institutional Veil in Public International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2007;
10. BÚRCA Gráinne de, SCOTT Joanne (eds.), *Constitutional Change in the EU – from Uniformity to Flexibility*, Hart Publishing, Oxford, 2000;
11. BÚRCA Gráinne de, WEILER Joseph H.H. (eds.) *The European Court of Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2001;
12. BURGSTALLER Markus, *Theories of Compliance with International Law*, Martinus Nijhoff Publisher, Leiden/Boston, 2005;
13. BŽEŽINSKI Zbignjev, *Velika šahovska tabla*, (prevod sa engleskog: Slobodan Divjak, Rade Kalik), CID, Podgorica, Romanov, Banja Luka, 2001;
14. CASSESE Antonio, *International Law*, Second Edition, Oxford University Press, Oxford, 2005;
15. CHALMERS Damian, TOMKINS Adam, *European Union Public Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007;
16. CHALTIEL Florence, *La souveraineté de l'Etat et l'Union européenne, l'exemple français*, LGDJ, Paris, 2000;
17. CHITI Edoardo, MATTARELLA Bernardo Giorgio (eds.), *Global Administrative Law and EU Administrative Law*, Springer, Heidelberg, 2011;
18. COICAUD Jean-Marc, HEISKANEN Veijo (eds.), *The Legitimacy of International Organizations*, United Nations University Press, Tokyo, 2001;
19. CONSTANTINESCO Vlad, PIERRE-CAPS Stéphane, *Droit constitutionnel*, 3^e édition mise à jour, Presses Universitaires de France, Paris, 2007;

20. CORRIAS Luigi, *The Passivity of Law – Competence and Constitution in the European Court of Justice*, Springer, Dordrecht, 2011;
21. CRAIG Paul, BÚRCA Gráinne de, *EU Law: Text, Cases and Materials*, 3rd Edition, Oxford University Press, Oxford, 2003;
22. DAILLIER Patrick, FORTEAU Mathias, PELLET Alain, *Droit international publique*, 8^{ème} édition, LGDJ, Paris, 2009;
23. DANNREUTHER Roland (ed.), *European Union Foreign and Security Policy*, Routledge Taylor & Francis Group, London & New York, 2006;
24. DASHWOOD Alan, MARESCEAU Marc, *Law and Practice of EU External Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008;
25. DAVIES Karen, *Understanding EU Law*, 2nd Edition, Cavendish Publishing Ltd, London, 2003;
26. DEGAN Vladimir Đuro, *Međunarodno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2000;
27. DIEZ DE VELASCO VALLEJO Manuel, *Les organisations internationales*, Economica, Paris, 2002 ;
28. DILLON Sara, *International Trade and Economic Law and the European Union*, Hart Publishing, Oxford, 2002;
29. ДИМИТРИЈЕВИЋ Војин, СТОЈАНОВИЋ Радослав, *Међународни односи*, Четврто, измењено и допуњено издање, Службени лист СРЈ, Београд, 1996;
30. DOUGAN Michael, CURRIE Samantha (eds.), *50 Years of the European Treaties – looking back and thinking forward*, Hart Publishing, Oxford, 2009;
31. DUBOUIS Louis, BLUMANN Claude, *Droit matériel de l'Union européenne*, 4^e édition, Montchrestien, Paris, 2006;
32. DUGUIT Léon, *Manuel de droit constitutionnel*, 4^{ème} édition, reprint Edition Panthéon-Assas, Paris, 2007;
33. ЂУРИЋ Владимир, *Устав и међународни уговори*, Институт за упоредно право, Београд, 2007;
34. *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 5, International Organizations in General, Universal International Organizations and Cooperation, North-Holand, Amsterdam, New York, Oxford, 1983;
35. GOETSCHER Laurent (ed.), *Small States inside and outside the European Union*, Kluwer Academic Publishers, Boston, 1998;
36. GOLDMAN David B., *Globalisation and the Western Legal Tradition*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007;
37. GROSSI Paolo, *A History of European Law*, (translated by Laurence Hooper), Wiley – Blackwell, Chichester, 2010;
38. HAGHIGHI Sanam S., *Energy security – The External Legal Relations of the European Union with Major Oil- and Gas- Supplying Countries*, Hart Publishing, Oxford, 2007;
39. HARRIS Phil, *An Introduction to Law*, 7th Edition, Cambridge University Press, Cambridge, 2007;

40. HARTLEY Trevory C., *The Foundations of European Union Law*, 7th Edition, Oxford University Press, Oxford, 2010;
41. HILL Christopher, SMITH Michael (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005;
42. HIX Simon, *The Political System of the European Union*, 2nd Edition, Palgrave MacMillan, New York, 2005;
43. HORSPOOL Margot, HUMPHREYS Matthew, *European Union Law*, 6th Edition, Oxford University Press, Oxford, 2010;
44. ISAAC Guy, BLANQUET Marc, *Droit general de l'Union européenne*, 9^{ème} édition, Sirey – Dalloz, Paris, 2006;
45. JACKSON John H., *Sovereignty, the WTO and Changing Fundamentals of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006;
46. JACOBS Francis G., *Sovereignty of Law: The European Way*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006;
47. JACQUE Jean Paul, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 5^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2009;
48. JENNINGS Robert, WATTS Arthur (eds.), *Oppenheim's International Law*, Volume I, Part I, Ninth Edition, Longman, Harlow, 1992;
49. JOHNS Fleur (ed.), *International Legal Personality*, Ashgate Publishing Limited, Surrey, 2010;
50. JØRGENSEN Knud Erik (ed.), *The European Union and International Organizations*, Routledge, London & New York, 2009;
51. KACZOROWSKA Alina, *European Union Law*, Routledge-Cavendish, New York, 2008;
52. КЕЛЗЕН Ханс, *Општа теорија права и државе*, Друго издање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010;
53. KHALIQ Urfan, *Ethical Dimensions of the Foreign Policy of the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008;
54. KISSINGER Henry A., *Diplomacy*, Simon & Schuster, New York, 1994;
55. KLABBERS Jan, *Treaty Conflict and the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009;
56. KOHLER-KOCH Beate, EISING Rainer (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Routledge, New York, 2005;
57. KOUTRAKOS Panos, *EU International Relations Law*, Hart Publishing, Oxford, 2006;
58. КОШУТИЋ Будимир П., *Основи права Европске уније*, Правни факултет у Београду, Београд, 2009;
59. КОШУТИЋ Будимир, РАКИЋ Бранко, МИЛИСАВЉЕВИЋ Бојан, *Увод у право европских интеграција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012;
60. КРЕЋА Миленко, *Међународно јавно право*, Четврто измењено и допуњено издање, Правни факултет у Београду, Београд, 2010;

61. KREĆA Milenko, *Prestanak dejstva ugovora u savremenom međunarodnom javnom pravu*, Naučna knjiga, Beograd, 1988;
62. LAATIKAINEN Katie Verlin, SMITH Karen E. (eds.), *The European Union at the United Nations*, Palgrave MacMillan, 2006;
63. LACOSTE Yves, *Géopolitique – la longue histoire d'aujourd'hui*, Larousse, 2006;
64. LAUGHLAND John, *Zatrovani izvor*, Slovom, Zagreb, 2005;
65. LINDERFALK Ulf, *On the Interpretation of Treaties*, Springer, Dordrecht, 2007;
66. LOUIS Jean-Victor, DONY Marianne, *Commentaire J. Megret – Le droit de la CE et de l'Union européenne*, Vol. 12, 2^{ème} édition, Institut d'études européennes, Bruxelles, 2005;
67. ЛУКИЋ Радомир Д., КОШУТИЋ Будимир П., МИТРОВИЋ Драган М., *Увод у право*, Петнаесто издање, Службени лист СРЈ, Београд, 2000;
68. MACCORMICK Neil, *Questioning Sovereignty*, Oxford University Press, Oxford, 2001;
69. МАРКОВИЋ Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Дванаесто осовремењено издање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008;
70. McCORMICK John, *Understanding the European Union*, 4th Edition, Palgrave MacMillan, New York, 2008;
71. MAJONE Giandomenico, *Dilemmas of European integration*, Oxford University Press, Oxford, 2005;
72. MEDOVIĆ Vladimir, *Međunarodni sporazumi u pravu Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2009;
73. MENY Yves, MULLER Pierre, QUERMONNE Jean-Louis (eds.), *Adjusting to Europe*, Routledge, London and New York, 1996;
74. MEUNIER Sophie, Mcnamara Kathleen R. (eds.), *The State of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2007;
75. MITIĆ Miodrag, ĐORĐEVIĆ Stevan, *Diplomatsko i konzularno право*, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 2007;
76. NAURIN Daniel, WALLACE Helen (eds.), *Unveiling the Council of the European Union – Games Governemnts Play in Brussels*, Palgrave MacMillan, New York, 2008;
77. NICK Stanko, *Diplomacija – metode i tehnike*, Barbat, Zagreb, 1997;
78. PANCRACIO Jean-Paul, *Droit et institutions diplomatiques*, Pedone, Paris, 2007;
79. PETERSON John, SHACKLETON Michael (eds.), *The Institutions of the European Union*, 2nd Edition, Oxford University Press, Oxford, 2006;
80. PETROVIĆ Dražen, *L'effet direct des accords internationaux de la Communauté européenne : à la recherche d'un concept*, Presses Universitaires de France, Paris, 2000;
81. PEKAR LEMPEREUR Alain, COLSON Aurélien, *Méthode de négociation*, Dunod, Paris, 2004;

82. PIRIS Jean-Claude, *The Constitution for Europe – A Legal Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006;
83. PORTMANN Roland, *Legal Personality in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010;
84. PRINCEN Sebastiaan, *Agenda-setting in the European Union*, Palgrave MacMillan, New York, 2009;
85. RAČIĆ Obrad, DIMITRIJEVIĆ Vojin, *Međunarodne organizacije*, 4. izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1988;
86. РАКИЋ Бранко М., *За Европу је потребно време – о преурањеном покушају успостављања европске политичке интеграције*, Правни факултет у Београду, Београд, 2009;
87. REICH Norbert, *Understanding EU Law*, 2nd Edition, Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2005;
88. REINALDA Bob, VERBEEK Bertjan (eds.), *Autonomous Policy Making by International Organizations*, Routledge, London and New York, 2005;
89. REINISCH August, *International Organizations before National Courts*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004;
90. REVEL Claude, *La gouvernance mondiale a commencé*, Ellipses, Paris, 2006;
91. ROGOWSKI Ralf, TURNER Charles (eds.), *The Shape of the New Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006;
92. ROSAMOND Ben, *Theories of European Integration*, Palgrave MacMillan, New York, 2000;
93. ROSENNE Shabtai, *The Perplexities of Modern International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2004;
94. ROUSSEAU Charles, *Droit international publique*, Tom IV – Les relations internationales, Sirey, Paris, 1980;
95. SAURON Jean-Luc, *Comprendre le Traité de Lisbonne – Texte consolidé intégral des traités, Explications et commentaires*, Guliano éditeur, Paris, 2008;
96. SHAW Jo, *Law of the European Union*, Third Edition, Palgrave, London, 2000;
97. SHAW Malcolm N., *International Law*, Fifth Edition, Cambridge University Press, Cambridge, 2003;
98. SIMON Denys, *Le système juridique communautaire*, 3^e Edition, Presses Universitaires de France, Paris, 2001;
99. SIMMONS Beth A., STEINBERG Richard H. (eds.), *International Law and International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006;
100. SLAUGHTER Anne-Marie, STONE SWEET Alec, WEILER Joseph H.H. (eds.), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence*, Hart Publishing, Oxford, 1998;
101. STEFANOVIĆ ŠTAMBUK Jelica, *Diplomatija u međunarodnim odnosima*, Čigoja Štampa, Beograd, 2008;
102. STEINER Josephine, WOODS Lorna, TWIGG-FLESNER Christian, *EU Law*, Ninth Edition, Oxford University Press, Oxford, 2006;

103. STONE SWEET Alec, *The Judicial Construction of Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2004;
104. TONRA Ben, CHRISTIANSEN Thomas (eds.), *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester University Press, Manchester and New York, 2004;
105. TRIDIMAS Takis, *The General Principles of EU Law*, 2nd Edition, Oxford University Press, Oxford, 2006;
106. TRIDIMAS Takis, NEBBIA Paolisa (eds.), *European Union Law for the Twenty-First Century*, Hart Publishing, Oxford, 2004;
107. ЧАВОШКИ Александра, КНЕЖЕВИЋ-БОЈОВИЋ Ана, ПОПОВИЋ Душан, *Европски суд правде*, Институт за упоредно право, Београд, 2006;
108. VAÏSSE Maurice, *Les relations internationales depuis 1945*, 10^e édition, Armand Colin, Paris, 2005 ;
109. WEILER Joseph H.H., WIND Marlene (eds.), *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003;
110. WENNERSTRÖM Erik O., *The Rule of Law and The European Union*, Iustus Förlag, Uppsala, 2007;
111. WIENER Antje, DIEZ Thomas (eds.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

ЧЛАНЦИ:

1. AGGESTAM Lisbeth, 'Role identity and the Europeanisation of foreign policy: a political-cultural approach,' in: Ben Tonra, Thomas Christiansen (eds.), *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester University Press, Manchester and New York, 2004, pp. 81-98;
2. AHMED Tawhida, JESUS BUTLER Israel de, 'The European Union and Human Rights: An International Law Perspective,' in: *European Journal of International Law*, Vol. 17, No. 4, 2006, pp. 771-801;
3. ALLOTT Philip, 'The Concept of International Law,' in: *European Journal of International Law*, Vol. 10, 1999, pp. 31-50;
4. ALLOTT Philip, 'Europe and the dream of reason' in: Joseph H.H. Weiler, Marlene Wind (eds.), *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 202-225;
5. ALVAREZ Jose E., 'Constitutional interpretation in international organizations,' in: Jean-Marc Coicaud, Veijo Heiskanen (eds.), *The Legitimacy of International Organizations*, United Nations University Press, Tokyo, 2001, pp. 104-154.
6. AMERASINGHE C.F., 'International Legal Personality Revisited,' in: Fleur Johns (ed.), *International Legal Personality*, Ashgate Publishing Limited, Surrey, 2010, pp. 240-241;
7. ANTONIADIS Antonis, 'The Participation of the European Community in the World Trade Organisation: An External Look at European Union Constitution-Building,' in: Takis Tridimas, Paolisa Nebbia (eds.), *European Union Law for the Twenty-First Century*, Hart Publishing, Oxford, 2004, pp. 321-344;

8. ANDREATTA Filippo, 'Theory and the European Union's International Relations.' in: Christopher Hill, Michael Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 18-38;
9. ASPREMONT Jean d', 'Abuse of the Legal Personality of International Organizations and the Responsibility of Member States,' in: *International Organizations Law Review*, 2007, pp. 91-119;
10. AZOULAI Loïc, 'The *Acquis* of the European Union and International Organizations,' in: *European Law Journal*, Vol. 11, No. 2, March 2005, pp. 196-231;
11. BAECHLER Günter, 'Conclusions: Future Relevance and Priorities of Small States,' in: Laurent Goetschel (ed.), *Small States inside and outside the European Union*, Kluwer Academic Publishers, Boston, 1998, pp. 267-283;
12. BARNARD Catherine, ODUDU Okeoghene, 'Outer Limits of European Union Law: Introduction,' in: Catherine Barnard, Okeoghene Odudu (eds.), *The Outer Limits of European Union Law*, Hart Publishing, Oxford, 2009, pp. 1-16;
13. BARNETT Michael N., FINNEMORE Martha, 'The Politics, Power and Pathologies of International Organizations,' in: *International Organization*, Vol. 53, No. 4, Autumn 1999, pp. 699-732;
14. BARTON Benjamin, Paul Quinn, 'Making EU Diplomacy Work: Treaty Changes, Political Will and the 'Quiet Diplomacy' Strategy,' in: Paul Quinn (ed.) 'Making European Diplomacy Work: Can EEAS Deliver?,' in: *EU Diplomacy Paper*, College of Europe, No. 08/2011, pp. 1-45, http://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/edp_8_2011_quinn_0.pdf, 08.08.2012., pp. 5-9;
15. BÁTORA Jozef, 'Does the European Union Transform the Institution of Diplomacy,' in: *ARENA*, Working Papers WP 03/6, pp. 1-30, доступно на: https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2003/wp03_6.pdf, 03.04.2013.;
16. BEACH Derek 'The Facilitator of Efficient Negotiations in the Council: the Impact of the council Secretariat,' in: Daniel Naurin, Helen Wallace (eds.), *Unveiling the Council of the European Union – Games Governments Play in Brussels*, Palgrave MacMillan, New York, 2008, pp. 219-237;
17. BENGOTXEA Joxerramon, MACCORMICK Neil, MORAL SORIANO Leonor, 'Integration and Integrity in the Legal Reasoning of the European Court of Justice,' in: BÚRCA Gráinne de, WEILER Joseph H.H. (eds.) *The European Court of Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2001, pp. 43-85;
18. BENLOLO CARABOT Myriam, 'Les immunités des Communautés européennes,' in: *Annuaire français de droit international*, Vol. LIV, Année 2008, pp. 549-588;
19. BERGMÜLLER Florian, 'The EEAS: A Loss for the European Commission's External Relations Capacities?,' in: Paul Quinn (ed.) 'Making European Diplomacy Work: Can EEAS Deliver?,' in: *EU Diplomacy Paper*, College of Europe, No. 08/2011, pp. 1-45, http://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/edp_8_2011_quinn_0.pdf, 08.08.2012., pp. 14-18;

20. BERMANN George A., 'Competences of the Union,' in: Takis Tridimas, Paolisa Nebbia (eds.), *European Union Law for the Twenty-First Century*, Hart Publishing, Oxford, 2004, pp. 65-72;
21. BESSON Samantha, 'From European Integration to European Integrity: Should European Law Speak with Just One Voice,' in: *European Law Journal*, Vol. 10, No. 3, May 2004, pp. 257-281;
22. BINI SMAGHI Lorenzo, 'A single EU seat in the International Monetary Fund?', in: Knud Erik Jørgensen (ed.), *The European Union and International Organizations*, Routledge, London & New York, 2009, pp. 61-79;
23. BINDI Federiga, 'One Year On: Assessing the European Foreign Policy and the European External Action Service,' in: *Brown Journal of World Affairs*, Vol. XVII, Issue II, Spring/Summer 2011, pp. 125-137;
24. BISCOP Sven, DRIESKENS Edith, 'Effective Multilateralism and Collective Security: Empowering the UN,' in: Katie Verlin Laatikainen, Karen E. Smith (eds.), *The European Union at the United Nations*, Palgrave MacMillan, 2006, pp. 115-132;
25. BRAND Ronald A., 'Federalism and the Allocation of Sovereignty Beyond the State in the European Union,' in: *Duquesne Law Review*, Vol. 44, Fall 2005, pp. 71-79;
26. BRANTNER Franziska, GOWAN Richard, 'Complex engagement – the EU and the UN system,' in: Knud Erik Jørgensen (ed.), *The European Union and International Organizations*, Routledge, London & New York, 2009, pp. 37-60;
27. BJÖRKLUND Martin, 'Responsibility in the EC for Mixed Agreements – Should Non-Member Parties Care?' in: *Nordic Journal of International Law*, Vol. 70, 2001, pp. 373-402.
28. BRÖLMANN Catherine, 'The International Court of Justice and International Organisations,' *International Community Law Review*, Vol. 9/2007, pp. 181 – 186;
29. BRÜCKNER Peter, 'The European Community and the United Nations,' in: *European Journal of International Law*, Vol. 1, 1990, pp. 174-192;
30. CHALMERS Damian, 'Accounting for Europe,' in: *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 19, autumn 1999, pp. 517-536;
31. CHAYS Abram, HANDLER CHAYS Antonia, 'On Compliance,' in: Beth A. Simmons, Richard H. Steinberg, *International Law and International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 65-91;
32. CHITI Edoardo, 'EU and Global Administrative Organizations,' in: Edoardo Chiti, Bernardo Giorgio Mattarella (eds.), *Global Administrative Law and EU Administrative Law*, Springer, Heidelberg, 2011, pp. 13-40;
33. CICEO Georgiana, 'The Common Foreign and Security Policy and the Inexhaustible Quest for its Institutional Consistency,' in: *Studia UBB. Europaea*, Vol. LVII, No. 1/2012, pp. 37-54;
34. CIUCĂ Aurora, 'On the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the EU accession to the European Convention on Human Rights,' in: *Eastern Journal of European Studies*, Vol. 2, Issue 1, June 2011, pp. 57-65;

35. COICAUD Jean-Marc, 'International organizations, the evolution of international politics, and legitimacy,' in: Jean-Marc Coicaud, Veijo Heiskanen (eds.), *The Legitimacy of International Organizations*, United Nations University Press, Tokyo, 2001, pp. 519-552;
36. CONWAY Gerard, 'Conflicts of Competence Norms in EU Law and the Legal Reasoning of the ECJ,' in: *German Law Journal*, Vol. 11, No. 9, 2010;
37. CRAIG Paul, 'Constitutions, Constitutionalism and the European Union,' in: *European Law Journal*, Vol. 7, No. 2, June 2001, pp. 125-150;
38. CREMONA Marise, 'Flexible Models: External Policy and European Economic Constitution,' in: Gráinne de Búrca, Joanne Scott (eds.), *Constitutional Change in the EU – from Uniformity to Flexibility*, Hart Publishing, Oxford, 2000, pp. 59-94;
39. CREMONA Marise, 'Enlargement: A Successful Instrument of Foreign Policy,' in: Takis Tridimas, Paolisa Nebbia (eds.), *European Union Law for the Twenty-First Century*, Hart Publishing, Oxford, 2004, pp. 397-413;
40. CREMONA Marise, 'Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process,' in: Alan Dashwood, Marc Maresceau (eds.), *Law and Practice of EU External Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 34-69;
41. CUSENS Clive, 'The EEAS vs. the National Embassies of EU Member States,' in: Paul Quinn (ed.) 'Making European Diplomacy Work: Can EEAS Deliver?,' in: *EU Diplomacy Paper*, College of Europe, No. 08/2011, pp. 1-45, http://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/edp_8_2011_quinn_0.pdf, 08.08.2012., pp. 10-13;
42. DAHRENDORF Ralf, 'Unified or Open? The European Alternative,' in: Ralf Rogowski, Charles Turner (eds.), *The Shape of the New Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 187-198;
43. DANNREUTHER Roland, 'Introduction – Setting the framework,' in: Roland Dannreuther (ed.), *European Union Foreign and Security Policy*, Routledge Taylor & Francis Group, London & New York, 2006, pp. 1-11;
44. DASHWOOD Alan, 'The Relationship between the Member States and the European Union/European Community,' in: *Common Market Law Review*, Vol. 41, 2004, pp. 355-381;
45. DASHWOOD Alan, 'The Institutional Framework and the Institutional Balance,' in: Michael Dougan, Samantha Currie (eds.), *50 Years of the European Treaties – looking back and thinking forward*, Hart Publishing, Oxford, 2009, pp. 1-17;
46. DASHWOOD Alan, 'Article 308 EC as the Outer Limit of Expressly Conferred Community Competence,' in: Catherine Barnard, Okeoghene Odudu (eds.), *The Outer Limits of European Union Law*, Hart Publishing, Oxford, 2009, pp. 35-44;
47. DEFEIS Elizabeth F., 'The Treaty of Lisbon and Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights,' in: *ILSA Journal of International & Comparative Law*, Vol. 18, Issue 2, Spring 2012, pp. 387-394;
48. DIEHL Paul F., KU Charlotte, ZAMORA Daniel, 'The Dynamics of International Law: The Interaction of Normative and Operating Systems,' in: Beth A. Simmons, Richard H. Steinberg (eds.), *International Law and International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 426-453;

49. DINAN Desmond. 'Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis,' in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, Issue Supplement s1, 2011, pp. 103-121;
50. DISTEFANO Giovanni, 'Observations éparées sur les caractères de la personnalité juridique internationale,' in: *Annuaire français de droit international*, Vol. 53, 2007, pp. 105 – 128;
51. DOUGAN Michael, 'The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, not Hearts,' in: *Common Market Law Review*, No. 45/2008;
52. ЂОРЂЕВИЋ Стеван, 'Тумачење међународних уговора,' *Анали Правног факултета у Београду*, Год. ЛП, бр. 3-4/јул-децембар 2004, стр. 399-446;
53. EDWARDS Geoffrey, 'The Pattern of the EU's Global Activity' in: Christopher Hill, Michael Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 39-63;
54. ELEFTHERIADIS Pavlos, 'The Idea of a European Constitution,' in: *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 27, No. 1, 2007, pp. 1–21;
55. ETIENNE Judicaël, 'Loyalty Towards International Law as a Constitutional Principle of EU Law,' *Jean Monnet Working Paper*, No. 03/11, <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/11/110301.pdf>, 01.08.2012.;
56. FABIO Udo di, 'Some Remarks on the Allocation of Competences between the European Union and its Member States,' in: *Common Market Law Review*, Vol. 39, 2002, pp. 1289-1301;
57. FARRELL Mary, 'From EU Model to External Policy? Promoting Regional Integration in the Rest of the World,' in: Sophie Meunier, Kathleen R. McNamara (eds.), *The State of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2007, pp. 299-315;
58. FARRELL Mary, 'EU Representation and Coordination within the United Nations,' in: Katie Verlin Laatikainen, Karen E. Smith (eds.), *The European Union at the United Nations*, Palgrave MacMillan, 2006, pp. 27-47;
59. FENTON Francesca, 'EU Ambassadors: A New Creed?,' in: Paul Quinn (ed.) 'Making European Diplomacy Work: Can EEAS Deliver?,' in: *EU Diplomacy Paper*, College of Europe, No. 08/2011, pp. 1-45, http://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/edp_8_2011_quinn_0.pdf, приступљено: 08.08.2012., pp. 26-30;
60. FUDULI Anamaria Veronica, 'Legal Determinants of the EU External Action after Lisbon,' in: *International Conference: CKS – Challenges of the Knowledge Society*, Nicolae Titulescu University of Bucharest, Bucharest, 2010, pp. 725-738;
61. FUEREA Augustin, 'Legal Personality and Powers of the European Union,' in: *Lex et Scientia International Journal*, Vol. 17, Issue 1/2010, pp. 204-212;
62. GINSBERG Roy H., SMITH Michael E., 'Understanding the European Union as a Global Political Actor: Theory, Practice and Impact,' in: Sophie Meunier, Kathleen R. McNamara (eds.), *The State of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2007, pp. 267-281;
63. GOAVERE Inge, CAPIAU Jeroen, VERMEERSCH An, 'In-Between Seats: The Participation of the European Union in International Organizations,' in: *European Foreign Affairs Review*, Vol. 9, 2004, pp. 155-187;

64. GOVAERE Inge, 'The importance of International Developments in the case-law of the European Court of Justice: Kadi and the autonomy of the EC legal order,' in: *Research Papers in Law*, College of Europe, No. 1/2009, pp. 1-17. доступно на: http://www.coleurop.be/template.asp?pagename=lawpapers_, 1.3.2012.;
65. GOURGOURINIS Anastasios, 'General/Particular International Law and Primary/Secondary Rules: Unitary Terminology of a Fragmented System,' in: *European Journal of International Law*, Vol. 22, No. 4, 2011, pp. 993-1026;
66. GRAVER Hans Petter, 'Mission Impossible: Supranationality and National Legal Autonomy in the EEA Agreement,' in: *European Foreign Affairs Review*, Vol. 7, 2002, pp. 73-90;
67. GREEN Fergus, 'Fragmentation in Two Dimensions: The ICJ's Flawed Approach to Non-State Actors and International Legal Personality,' *Melbourn Journal of International Law*, Vol. 9, 2008, pp. 47 – 77;
68. GRUBIŠA Damir, 'Politološke dvojbe o Europskoj uniji: Potraga za određenjem,' in: *Politička misao*, Vol. 48, No. 2/2011, pp. 61-90;
69. GSTÖHL Sieglinde, 'EU Diplomacy After Lisbon: More Effective Multilateralism,' in: *Brown Journal of World Affairs*, Vol. XVII, Issue II, Spring/Summer 2011, pp. 181-191;
70. HAFTEL Yoram Z., THOMPSON Alexander, 'The Independence of International Organizations,' in: *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 50, No. 2, April 2006, pp. 253-275;
71. HABERMAS Jürgen, 'Why Europe Needs a Constitution,' in: Ralf Rogowski, Charles Turner (eds.), *The Shape of the New Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 25-45;
72. HAM Peter van, 'EU – OSCE relations – Partners or rivals in security,' in: Knud Erik Jørgensen (ed.), *The European Union and International Organizations*, Routledge, London & New York, 2009, pp. 131-148;
73. HAZELZET Hadewych, 'The decision-making approach to international organizations,' in: Bob Reinalda, Bertjan Verbeek (eds.), *Autonomous Policy Making by International Organizations*, Routledge, London and New York, 2005, pp. 27-40;
74. HEIDENER Thomas, 'A New Type of Effective Diplomacy,' in: Paul Quinn (ed.) 'Making European Diplomacy Work: Can EEAS Deliver?,' in: *EU Diplomacy Paper*, College of Europe, No. 08/2011, pp. 1-45, http://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/edp_8_2011_quinn_0.pdf, приступљено: 08.08.2012., pp. 31-36;
75. HIGGINS Rosalyn, 'The ICJ, the ECJ, and the Integrity of International Law,' in: *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 52, Issue: January 2003, pp. 1-20;
76. HILL Christopher, SMITH Michael, 'International Relations and the European Union: Themes and Issues,' in: Christopher Hill, Michael Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 3-17;

77. HIRSCH Moshe, 'The Logic of North-South Economic Integration,' in: *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 32, No. 1, 2005, pp. 3-23;
78. HOLDGAARD Rasmussen, 'The European Community's Implied External Competence after the Open Skies Cases,' in: *European Foreign Affairs Review*, Vol. 8, 2003, pp. 365-394;
79. HOFMANN Herwig CH, 'Which Limits? Control of Powers in an Integrated Legal System,' in: Catherine Barnard, Okeoghene Odudu (eds.), *The Outer Limits of European Union Law*, Hart Publishing, Oxford, 2009, pp. 45-62;
80. HOFFMEISTER Frank, 'Litigating against the European Union and Its Member States - Who Responds under the ILC's Draft Articles on International Responsibility of International Organizations?', in: *European Journal of International Law*, Vol. 21, No. 3, 2010, pp. 723-747;
81. ITZCOVICH Giulio, 'Legal Order, Legal Pluralism, Fundamental Principles. Europe and Its Law in Three Concepts,' in: *European Law Journal*, Vol. 18, No. 3, May 2012, pp. 358-384;
82. JACOBS Francis G., 'The Evolution of the European Legal Order,' *Common Market Law Review*, Vol. 41/2004, pp. 303-316;
83. JACOBS Francis G., 'Direct effect and interpretation of international agreements in the recent case law of the European Court of Justice,' in: Alan Dashwood, Marc Maresceau (eds.), *Law and Practice of EU External Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 13-33;
84. JACQUE Jean Paul, 'The Principle of Institutional Balance,' in: *Common Market Law Review*, Vol. 41, 2004, pp. 383-391;
85. JOHNS Fleur, 'International Legal Theory: Snapshots from A Decade of International Legal Life,' *Melbourn Journal of International Law*, Vol. 10, 2009, pp. 1-10;
86. JØRGENSEN Knud Erik, 'Intersecting Multilateralisms: The European Union and Multilateral Institutions,' in: Katie Verlin Laatikainen, Karen E. Smith (eds.), *The European Union at the United Nations*, Palgrave MacMillan, 2006, pp. 195-213;
87. JØRGENSEN Knud Erik, 'The European Union and international organizations - a framework for analysis,' in: Knud Erik Jørgensen (ed.), *The European Union and International Organizations*, Routledge, London & New York, 2009, pp. 1-20;
88. KERCHOVE Gilles de, MARQUARDT Stephan, 'Les accords internationaux conclus par l'Union européenne,' in: *Annuaire français de droit international*, Vol. 50, Année 2004, pp. 803-825;
89. KLABBERS Jan, '(I Can't Get No) Recognition: Subjects Doctrine and the Emergence of Non-State Actors,' in: Andrea Bianchi (ed.), *Non State Actors and International Law*, Ashgate Publishing Limited, Surrey, 2009, pp. 37 – 55;
90. KLABBERS Jan, 'The Concept of Legal Personality,' in: Fleur Johns (ed.), *International Legal Personality*, Ashgate Publishing Limited, Surrey, 2010, p. 7
91. KLABBERS Jan, 'The Life and Times of the Law of International Organizations,' in: *Nordic Journal of International Law*, No. 70, 2001, pp. 287-317;

92. KLABBERS Jan, 'The changing image of international organizations,' in: Jean-Marc Coicaud, Veijo Heiskanen (eds.), *The Legitimacy of International Organizations*, United Nations University Press, Tokyo, 2001, pp. 221-255;
93. KLEIN Pierre, 'Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix et étendue du pouvoir de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme: quelques considérations critiques sur l'arrêt *Behrami et Saramati*,' in: *Annuaire français de droit international*, Vol. LIII, Année 2007, pp. 43-64;
94. KNOOK Allard, 'The Court, the Charter, and the Vertical Division of Powers in the European Union,' in: *Common Market Law Review*, Vol. 42/2005, pp. 367-398;
95. KOKOTT Juliane, SOBOTTA Christoph, 'The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance,' in: *European Journal of International Law*, Vol. 23, No. 4, 2012, pp. 1015-1024;
96. KOSKENNIEMI Martti, 'The Politics of International Law – 20 Years Later,' in: *European Journal of International Law*, Vol. 20, No. 1, 2009, pp. 7-19;
97. KOSKENNIEMI Martti, 'The Fate of Public International Law: Between Technique and Politics,' in: *Modern Law Review*, Vol. 70, No. 1, 2007, pp. 1-30;
98. KOUTRAKOS Panos, 'The Interpretation of Mixed Agreements under the Preliminary Reference Procedure,' in: *European Foreign Affairs Review*, Vol. 7, 2002, pp. 25-52;
99. KRASNER Stephen D., 'Sovereignty,' in *Foreign Policy*, No. January/February, 2001, pp. 20-29;
100. KRAUS Stefan, 'The European Parliament in EU External Relations: The Customs Union with Turkey,' *European Foreign Affairs Review*, Vol. 5, 2000, pp. 215-237;
101. KUM Mattias, 'The Legitimacy of International Law: A Constitutionalist Framework of Analysis,' in: *European Journal of International Law*, Vol. 15, No. 5, 2004, pp. 907-931;
102. KURCZ Martyna, 'La répartition des compétences au sein de l'Union européenne,' in: *Revue du Droit de l'Union Européenne*, No. 3/2005, pp. 575-608;
103. LAUTERPACHT Hersch, 'The Subjects of International Law,' in: Andrea Bianchi (ed.), *Non State Actors and International Law*, Ashgate Publishing Limited, Surrey, 2009, pp. 4-17.
104. LEAL-ARCAS Rafael, 'The European Community and Mixed Agreements,' *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6, 2001, pp. 483-513;
105. LEUSTEAN Lucian N., 'What is the European Union? Religion between Neofunctionalism and Intergovernmentalism,' in: *International Journal for the Study of the Christian Church*, Vol. 9, No. 3, August 2009, pp. 165-176;
106. LEWIS Jeffrey, 'Strategic Bargaining, Norms and Deliberation,' in: Daniel Naurin, Helen Wallace (eds.), *Unveiling the Council of the European Union – Games Governments Play in Brussels*, Palgrave MacMillan, New York, 2008, pp. 165-184.

107. LIČKOVÁ Magdalena, 'European Exceptionalism in International Law,' in: *European Journal of International Law*, Vol. 19, No. 3, 2008, pp. 463-490;
108. MANNERS Ian, 'Normative Power Europe: A Contradiction in Terms,' in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, 2002, pp. 235-258;
109. MANZINI Pietro, 'The Priority of Pre-Existing Treaties of EC Member States within the Framework of International Law,' in: *European Journal of International Law*, Vol. 12, No. 4, 2001, pp. 781-792;
110. MARCHETTI Barbara, 'EU and Global Judicial Systems,' in: Edoardo Chiti, Bernardo Giorgio Mattarella (eds.), *Global Administrative Law and EU Administrative Law*, Springer, Heidelberg, 2011, pp. 41-60;
111. MARKS Gary, HOOGHE Liesbet, BLANK Kermit, 'European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance,' in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 3, September 1996, pp. 341-378;
112. MARTEAUX Raïssa, 'Staffing the EEAS: More Diversity,' in: Paul Quinn (ed.) 'Making European Diplomacy Work: Can EEAS Deliver?,' in: *EU Diplomacy Paper*, College of Europe, No. 08/2011, pp. 1-45, http://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/edp_8_2011_quinn_0.pdf, приступљено: 08.08.2012., pp. 19-25;
113. MARTINICO Giuseppe, 'Born to Be Together: The Constitutional Complexity of the EU,' in: *Review of Constitutional Studies*, Vol. 16, Issue 1/2011, pp. 63-95;
114. MAZEY Sonia, RICHARDSON Jeremy, 'EU policy-making: A garbage can or an anticipatory consensual policy style?,' in: Yves Meny, Pierre Muller, Jean-Louis Quermonne (eds.), *Adjusting to Europe*, Routledge, London and New York, 1996, pp. 41-58;
115. McGOLDRICK Dominic, 'The International Legal Personality of the European Community and the European Union,' in: Michael Dougan, Samantha Currie (eds.), *50 Years of the European Treaties – looking back and thinking forward*, Hart Publishing, Oxford, 2009, pp. 181-217;
116. MEUNIER Sophie, NICOLAÏDIS Kalypso, 'The European Union as a Trade Power,' in: Christopher Hill, Michael Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 247-269.
117. MILES Lee, 'A Fusing Europe? Insights for EU Governance,' in: Michael Dougan, Samantha Currie (eds.), *50 Years of the European Treaties – looking back and thinking forward*, Hart Publishing, Oxford, 2009, pp. 19-42
118. МИЛОЈЕВИЋ Момир, 'Регионализам и међународно право,' у: *Правна ријеч – часопис за правну теорију и праксу*, Година VI, Број 20/2009, стр. 667-680;
119. MONAR Jörg, 'The Case for a Diplomatic Academy of the European Union,' in: *European Foreign Affairs Review*, Vol. 5, 2000, pp. 281-286;
120. MONNET Jean, 'A Ferment of Change,' in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 1, Issue 3, March 1963, pp. 203-211;
121. MOORHEAD Timothy, 'European Law as International Law,' in: *European Journal of Legal Studies*, Vol. 5, Issue 1, Spring/Summer 2012, pp. 126-143;

122. MORTENSEN Jens Laderfoged, 'The World Trade Organization and the European Union,' in: Knud Erik Jørgensen (ed.), *The European Union and International Organizations*, Routledge, London & New York, 2009, pp. 80-100;
123. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET Gisela, 'The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union,' in: *European Foreign Affairs Review*, Vol. 7, 2002, pp. 257-282;
124. MÜLLER-GRAFF Peter-Christian, 'The Common Commercial Policy enhanced by the Reform Treaty of Lisbon,' in: Alan Dashwood, Marc Maresceau (eds.), *Law and Practice of EU External Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 188-201;
125. NEDERGAARD Peter, 'The European Union at the ILO's International Labour Conferences,' in: Knud Erik Jørgensen (ed.), *The European Union and International Organizations*, Routledge, London & New York, 2009, pp. 149-166;
126. NIEMANN Arne, 'Deliberation and Bargaining in the Article 113 Committee and the 1996/97 IGC Representatives Group,' in: Daniel Naurin, Helen Wallace (eds.), *Unveiling the Council of the European Union – Games Governemnts Play in Brussels*, Palgrave MacMillan, New York, 2008, pp. 121-144.
127. NOLLKAEMPER André, 'Constitutionalization and the Unity of the Law of International Responsibility,' in: *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 16, No. 2, Summer 2009, pp. 535-563;
128. NUTTAL Simon, 'Coherence and Consistency,' in: Christopher Hill, Michael Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 91-112;
129. ORAKHELASHVILI Alexander, 'The Idea of European International Law,' *European Journal of International Law*, Vol. 17, No. 2/2006, pp. 315-347;
130. PAPADOPOULOU Rébecca-Emmanuela, 'Souveraineté et surveillance dans le cadre de la Communauté européenne ou comment concilier deux exigences contradictoires,' in: *Annuaire français de droit international*, Vol. 51, 2005, pp. 699-724;
131. PELLET Alain, 'Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire,' in: *Collected Courses of the Academy of European Law*, Vol. 5, Book 2, 1997, pp. 193-271;
132. PETERS Christopher, 'Subsequent Practice and Established Practice of International Organizations: Two Side of the Same Coin?' in: *Goettingen Journal of International Law*, Vol. 3, No. 2/2011, pp. 617-642;
133. POIARES MADURO Miguel, 'Europe and the constitution: what if this is as good as it gets?' in: Joseph H.H. Weiler, Marlene Wind (eds.), *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 74-102;
134. PROST Mario, KINGSLEY CLARK Paul, 'Unity, Diversity and the Fragmentation of International Law: How Much Does the Multiplication of International Organisations Really Matter?,' *Chinese Journal of International Law*, Vol. 5, No. 2/2006, pp. 341-370;

135. QUINN Paul (ed.) 'Making European Diplomacy Work: Can EEAS Deliver?,' in: *EU Diplomacy Paper*, College of Europe, No. 08/2011, pp. 1-45, http://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/edp_8_2011_quinn_0.pdf, приступљено: 08.08.2012.
136. РАДИВОЈЕВИЋ Зоран, 'Нова институционална реформа Европске уније,' у: *Анали Правног факултета у Београду*, година LVII, бр. 1/2009, стр. 191-216;
137. РАКИЋ Бранко М., 'Фрагментација међународног права и европско право – на Западу нешто ново,' *Анали Правног факултета у Београду*, година LVII, бр. 1/2009, pp. 122-147;
138. РАКИЋ Бранко М., 'Европски суд правде између људских права и борбе против тероризма – однос међународног и европског права,' у: *Анали Правног факултета у Београду*, година LVII, бр. 2/2009, pp. 155-185;
139. REINISCH August, 'The Immunity of International Organizations and the Jurisdiction of their Administrative Tribunals,' in: *Chinese Journal of International Law*, Vol. 7, No. 2, 2008, pp. 285-306;
140. REINISCH August, 'The Changing International Legal Framework for Dealing with Non-State Actors,' in: Andrea Bianchi (ed.), *Non State Actors and International Law*, Ashgate Publishing Limited, Surrey, 2009, pp. 411-463;
141. RIDEAU Joël, 'Le rôle des Etats membres dans l'application du droit communautaire,' in: *Annuaire français du droit international*, Vol. 18, Année 1972, pp. 864-903;
142. ROGER James, 'From Civilian Power to Global Power: Explicating the European Union's Grand Strategy Through the Articulation of Discourse Theory,' in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47, No. 4/2009, pp. 831 – 862;
143. ROSSI Lucia Serena, 'Constitutionalisation de l'Union européenne et des droits fondamentaux,' in: *Revue trimestrielle du droit européenne*, Vol. 38, No. 1/2002, p. 29;
144. SANTOS VARA Juan, 'The Establishment of the European External Action Service: the EU in Search of a Stronger Role on the International Stage,' in: *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, Vol. 7, No. December, 2011, pp. 109-133;
145. SCHMIDT Julia, 'Common Foreign and Security Policy and European Security and Defence Policy after the Lisbon Treaty: Old Problems Solved?,' *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, Vol. 5, 2009, pp. 239 – 259;
146. SCHMITTER Philippe C., 'Some alternative futures for the European polity and their implications for European public policy,' in: Yves Meny, Pierre Muller, Jean-Louis Quermonne (eds.), *Adjusting to Europe*, Routledge, London and New York, 1996, pp. 25-40;
147. SENTI Richard, 'The role of the EU as an Economic Actor within the WTO,' in: *European Foreign Affairs Review*, Vol. 7, 2002, pp. 111-117;
148. SERMET Laurent, 'Actualité de l'adhésion de la Communauté européenne aux organisations internationales et aux traités,' in: *Annuaire français de droit international*, Vol. XLIII, 1997, pp. 671-699;

149. SERRANO DE HARO Pedro Antonio, 'Participation of the EU in the work of the UN: General Assembly Resolution 65/276,' in: *CLEER Working papers*, 2012/4, pp. 1-36, <http://www.asser.nl/upload/documents/20120620T112233-cleer2012-4web.pdf> , 15.04.2013;
150. SCHREUER Christoph, 'The Waning of the Sovereign State: Towards a new Paradigm for International Law,' in: *European Journal of International Law*, Vol. 4, 1993, pp. 447-471;
151. SCHÜTZE Robert, 'The European Community's Federal Order of Competences – A Retrospective Analysis,' in: Michael Dougan, Samantha Currie (eds.), *50 Years of the European Treaties – looking back and thinking forward*, Hart Publishing, Oxford, 2009, pp. 63-92;
152. SLAUGHTER Anne-Marie, 'International Law in a World of Liberal States,' in: *European Journal of International Law*, Vol. 6, No. 1, 1995, pp. 503-538;
153. SLAUGHTER Anne-Marie, MATTLI Walter, 'Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration,' in: Beth A. Simmons, Richard H. Steinberg (eds.), *International Law and International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 457-485;
154. SMITH Michael, 'Implementation: Making the EU's International Relations Work,' in: Christopher Hill, Michael Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 154-175;
155. SMITH Michael E., CROWE Brian, PETERSON John, 'International Interests – the Common Foreign and Security Policy,' in: John Peterson, Michael Shackleton (eds.), *The Institutions of the European Union*, 2nd Edition, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 252-269;
156. SNYDER Francis, 'Three Challenges for European Constitutionalism in the 21st Century,' in: Takis Tridimas, Paolisa Nebbia (eds.), *European Union Law for the Twenty-First Century*, Hart Publishing, Oxford, 2004, pp. 10-15;
157. SNYDER Francis, 'The unfinished constitution of the European Union: principles, processes and culture,' in: Joseph H.H. Weiler, Marlene Wind (eds.), *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 55-73;
158. SOBOTKA Martin, SOBOTKOVÁ Lucie, ŘÍZEL Zdenek, 'The Potentila of Enlargement of the European Union,' in: *Scientific Papers of the University of Pardubice*, Series D, Issue July 1, 2012, pp. 161-173;
159. SPIERMANN Ole, 'Twentieth Century Internationalism in Law,' *European Journal of International Law*, Vol. 18, No. 5, 2008, pp. 785-814;
160. STEIN Eric, 'Lawyers, Judges, and the Making of A Transnational Constitution,' *American Journal of International Law*, Vol. 75, No. 1/1981, pp. 1-27;
161. STEINBERGER Eva, 'The WTO Treaty as a Mixed Agreement: Problems with the EC's and the EC Member States' Membership of the WTO,' *European Journal of International Law*, Vol. 17, No. 4, 2006, pp. 837-862;
162. STRÅTH Bo, 'Methodological and Substantive Remarks on Myth, Memory and History in the Construction of a European Community,' in: *German Law Journal*, Vol. 6, No. 2, 2005, pp. 254-270;

163. STUMER Andrew, 'Liability of Member States for Acts of International Organizations: Reconsidering the Policy Objections,' in: *Harvard International Law Journal*, Vol. 48, No. 2, Summer 2007, pp. 553-580;
164. SUN Zhichao, 'International Legal Personality of the Hong Kong Special Administrative Region,' *Chinese Journal of International Law*, Vol. 7, No. 2/2008, pp. 339 – 352;
165. SZEGEDY-MASZÁK Ildiko, 'Association/Free Trade Agreement – Bi-Regional Partnership Between European Union and Andean Community,' in: *Revista de derecho*, No. 32/2009, pp. 218 – 245;
166. TALLBERG Jonas, 'The Power of the Chair: Formal Leadership by the Council Presidency,' in: Daniel Naurin, Helen Wallace (eds.), *Unveiling the Council of the European Union – Games Governemnts Play in Brussels*, Palgrave MacMillan, New York, 2008, pp. 187-202;
167. TILIKAINEN Teija, 'To Be or Not to Be?: An Analysis of the Legal and Political Elements of Statehood in the EU's External Identity,' in: *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6, 2001, pp. 223-241;
168. TIUNOV Oleg I., 'The International Legal Personality of States: Problems and Solutions,' in: Fleur Johns (ed.), *International Legal Personality*, Ashgate Publishing Limited, Surrey, 2010, p. 324;
169. TSOUKALIS Loukas, 'Managing Interdependence: The EU in the World Economy,' in: Christopher Hill, Michael Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 225-246;
170. VANDEPOORTER Alexandre, 'L'application communautaire des décisions du Conseil de sécurité,' in: *Annuaire français de droit international*, Vol. LII, 2006, pp. 102-136 ;
171. VANHOONACKER Sophie, 'The Institutional Framework,' in: Christopher Hill, Michael Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 67-90;
172. VERBEEK Bertjan, 'International organizations – the ugly duckling of international relations theory?,' in: Bob Reinalda, Bertjan Verbeek (eds.), *Autonomous Policy Making by International Organizations*, Routledge, London and New York, 2005, pp. 11-25;
173. VERHOEVEN Joe, 'Sur les relations entre le juge communautaire et les autorités internationales,' in: *Annuaire français de droit international*, Vol. LIV, Année 2008, pp. 1-21;
174. VESPAZIANI Alberto, 'Comparison, Translation and the Making of a Common European Constitutional Culture,' in: *German Law Journal*, Vol. 9, No. 5, 2008, pp. 547-574;
175. ZUMBANSEN Peer, 'Semantics of European Law,' in: *European Law Journal*, Vol. 5, No. 2, June 1999, pp. 114-126;
176. WALKER Neil, 'Flexibility within a Metaconstitutional Frame: Reflections on the Future of Legal Authority in Europe,' in: Gráinne de Búrca, Joanne Scott (eds.), *Constitutional Change in the EU – from Uniformity to Flexibility*, Hart Publishing, Oxford, 2000, pp. 9-30;

177. WEATHERILL Stephen, 'Competence and Legitimacy,' in: Catherine Barnard, Okeoghene Odudu (eds.), *The Outer Limits of European Union Law*, Hart Publishing, Oxford, 2009, pp. 17-34;
178. WEILER Joseph, 'The Community System: the Dual Character of Supranationalism,' in: *Yearbook of European Law*, Vol. 1, 1981, pp. 267-306;
179. WEILER Joseph H.H., 'The Transformation of Europe,' in: *Yale Law Journal*, Vol. 100, No. 8/1991, pp. 2403-2483;
180. WEILER Joseph H.H. and HALTERN Ulrich R., 'Constitutional or International? The Foundations of the Community Legal Order and the Question of Judicial Kompetenz-Kompetenz,' in: Slaughter Anne-Marie, Stone Sweet Alec, Weiler Joseph H.H. (eds.), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence*, Hart Publishing, Oxford, 1998, pp. 331-364;
181. WEILER Joseph H.H., 'In defence of the status quo: Europe's constitutional *Sonderweg*' in: Joseph H.H. Weiler, Marlene Wind (eds.), *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 7-23;
182. WENDT Alexander, 'The state as person in international theory,' in: *Review of International Studies*, Vol. 30, 2004, pp. 289-316;
183. WESSEL Ramses A., 'The International Legal Status of the European Union,' in: *European Foreign Affairs Review*, Vol. 2, 1997, pp. 109-129;
184. WESSEL Ramses A., 'Revisiting the International Legal Status of the EU,' in: *European Foreign Affairs Review*, Vol. 5, 2000, pp. 507-537;
185. WESSEL Ramses A., 'The EU as a party to international agreements: shared competences, mixed responsibilities,' in: Alan Dashwood, Marc Maresceau (eds.), *Law and Practice of EU External Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 152-187;
186. WESSEL Ramses A., 'The Dynamics of the European Union Legal Order: An Increasingly Coherent Framework of Action and Interpretation,' in: *European Constitutional Law Review*, Vol. 5, 2009, pp. 117-142;
187. WILKINSON Michael, 'Constituting Europe: Flexibility or Finalité,' in: *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 22, No. 1, 2002, pp. 177-187;
188. WIENER Antje, DIEZ Thomas, 'Taking Stock of Integration Theory,' in: Antje Wiener, Thomas Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 237-247;
189. WITTE Bruno de, 'Direct Effect, Supremacy, and the Nature of the Legal Order', in: Paul CRAIG & Grainne de BURCA (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pp. 177-212;
190. WITTE Bruno de, 'Old-fashioned Flexibility: International Agreements between Members States of the European Union,' in: Gráinne de Búrca, Joanne Scott (eds.), *Constitutional Change in the EU – from Uniformity to Flexibility*, Hart Publishing, Oxford, 2000, pp. 31-58;
191. WITTE Bruno de, 'International Law as a Tool for the European Union,' in: *European Constitutional Law Review*, No. 5/2009, pp. 265 – 283;

192. WOLF Klaus Dieter, 'Defending State Autonomy: Intergovernmental governance in the European Union,' in: Beate Kohler-Koch, Rainer Eising (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Routledge, New York, 2005, pp. 231-248;
193. WONG Reuben, 'The Europeanization of Foreign Policy,' in: Christopher Hill, Michael Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 134-153;
194. WOUTERS Jan, DUQUET Sanderijn, *The EU, EEAS and Union delegations and international diplomatic law: new horizons*, Working paper, No. 62, May 2011, Leuven Centre for Global Governance Studies, pp. 1- 20. доступно на: https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp61-70/wp62.pdf , 01.02.2013.

МЕЂУНАРОДНИ УГОВОРИ:

1. Повеља Уједињених нација, у: *Међународно јавно право – збирка докумената*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005;
2. Бечка конвенција о уговорном праву из 1969. у: *Међународно јавно право – збирка докумената*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005;
3. Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations of 21 March 1986, *United Nations publication, Sales No. E.94.V.5.*;
4. Бечке конвенције о дипломатским односима из 1961, у: *Међународно јавно право – збирка докумената*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005;
5. Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character, Done at Vienna on 14 March 1975, *Official Records of the United Nations Conference on the Representation of States in their Relations with International Organizations*, Vol. II, UN publication, Sales No. E.75.V.12.;
6. European Convention on Humana Rights as amended by Protocols nos. 11. & 14, Council of Europe Treaty Series, No. 5.;
7. Convention No 170 concernant la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail, доступна на: http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312315,fr , 10.06.2012.;
8. Treaty Establishing the Energy Community, <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/530177.PDF> , 01.06.2013.;
9. Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, *Journal officiel des Communautés européennes*, P 152, FR, 13.07.1967;
10. The Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, *Official Journal of the European Communities*, C 340, EN, 10.11.1997.;
11. The Treaty on European Union, Consolidated Version, *Official Journal of the European Union*, C 321 E/5, EN, 29.12.2006;

12. Treaty Establishing A Constitution for Europe, *Official Journal of the European Union*, C 310/1, EN, 16.12.2004.;
13. Traité sur l'Union européenne, Version consolidée, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 83/13, FR, 30.03.2010.;
14. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Version consolidée, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 83/47, FR, 30.03.2010;
15. Protocole sur l'exercice des compétences partagées, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 83/47, FR, 30.03.2010;
16. Protocol N° 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, *Journal officiel de l'Union européenne*, FR, C 83/266, 30.3.2010 ;
17. Declaration No. 13. concerning common foreign and security policy, *Official Journal of the European Union*, C 306/255, EN, 17.12.2007;
18. Declaration No. 14. concerning common foreign and security policy, *Official Journal of the European Union*, C 306/255, EN, 17.12.2007;
19. Déclaration n° 17 relative à la primauté, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 115/344 FR, 9.5.2008;
20. Déclaration n° 18 concernant la délimitation des compétences, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 115/344 FR, 9.5.2008;
21. Déclaration n° 24 relative à la personnalité juridique de l'Union européenne, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 115/344 FR, 9.5.2008;
22. Déclaration n° 41 ad article 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 115/344 FR, 9.5.2008;
23. Déclaration n° 42 ad article 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 115/344 FR, 9.5.2008;
24. Council Decision 2013/233/CFSP of 22 May 2013 on the European Union Integrated Border Management Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya), *Official Journal of the European Union*, L 138/15, EN, 24.05.2013;
25. Council Decision 2013/186/CFSP of 22 April 2013 amending Decision 2012/739/CFSP concerning restrictive measures against Syria, *Official Journal of the European Union*, L 111/101, EN, 23.04.2013.;
26. Protocole entre l'Union européenne, la Communauté européenne, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur l'adhésion de la Principauté de Liechtenstein à l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, *Journal officiel de l'Union européenne*, FR, L 160/3, 18.03.2011.;
27. Agreement between the European Community and the Council of Europe on cooperation between the European Union Agency for Fundamental Rights and the Council of Europe, *Official Journal of the European Union*, EN, L 186/7, 15.07.2008.;
28. Exchange of letters between the World Health Organisation and the Commission of the European Communities concerning the consolidation and intensification of cooperation - Memorandum concerning the framework and arrangements for cooperation between the World Health Organisation and the Commission of the European Communities, *Official Journal of the European Communities*, EN, C 1/7, 4.1.2001.

29. Accord concernant la liaison entre l'Organisation internationale du travail et la Communauté économique européenne, *Journal officiel des Communautés européennes*, FR, 523/59, 27.04.1959.
30. Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development, доступно на: <http://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm>, 01.03.2013.;
31. Supplementary Protocol No. 1 to the Convention on the OECD, доступно на: <http://www.oecd.org/general/supplementaryprotocolno1totheconventiontheoe.cd.htm>, 01.03.2013.

ПРОПИСИ ИНСТИТУЦИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ:

1. 2001/682/PESC: Décision du Conseil du 30 août 2001 concernant la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine relatif aux activités de la Mission de surveillance de l'Union européenne (EUMM) dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine - Accord entre l'Union européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine relatif aux activités de la Mission de surveillance de l'Union européenne (EUMM) dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, *Journal officiel des Communautés européennes*, FR, L 241/1, 11.9.2001.
2. 2013/149/EU: Decision No 1/2013 of the ACP-EU Committee of Ambassadors of 6 March 2013 appointing the members of the Executive Board of the Centre for the Development of Enterprise (CDE), *Official Journal of the European Union*, L 84/28, EN, 23.03.2013.
3. Council Recommendation of 21 March 2013 concerning the discharge to be given to the Commission in respect of the implementation of the operations of the European Development Fund (ninth EDF) for the financial year 2011, *Official Journal of the European Union*, L 88/2, EN, 26.03.2013.
4. 2012/738/EU: Council Decision of 13 November 2012 on the conclusion, on behalf of the European Union, of the Food Assistance Convention, *Official Journal of the European Union*, L 330/1, EN, 30.11.2012.
5. European Council Decision of 1 December 2009 adopting its Rules of Procedure, *Official Journal of the European Union*, L 315/51, EN, 02.12.2009.
6. Council Decision 2009/937/EU of 1 December 2009 adopting the Council's Rules of Procedure, *Official Journal of the European Union*, L 325/51, EN, 11.12.2009.
7. Council Decision 2001/78/CFSP of 22 January 2001 setting up the Political and Security Committee, *Official Journal of the European Communities*, L 27/1, EN, 30.01.2001.
8. Décision du Conseil européen prise avec l'accord du président de la Commission du 1^{er} décembre 2009 portant nomination du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *Journal officiel de l'Union européenne*, N° L 315/49, FR, 02.12.2009.
9. Décision du Conseil 2010/427/UE du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure, *Journal officiel de l'Union européenne*, N° L 201/30, FR, 03.08.2010.

10. Règlement (UE, EURATOM) n° 1080/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes et le régime applicable aux autres agents de ces Communautés, *Journal officiel de l'Union européenne*, FR, L 311/1, 26.11.2010.
11. 2012/164/EU: Council Decision of 14 February 2012 on the conclusion of the Agreement between the European Union and Georgia on protection of geographical indications of agricultural products and foodstuffs, *Official Journal of the European Communities*, L 93/3, EN, 30.03.2012.
12. 2011/620/EU: Council Decision of 12 July 2011 on the signing, on behalf of the Union, of the Agreement between the European Union and Georgia on protection of geographical indications of agricultural products and foodstuffs, *Official Journal of the European Communities*, L 243/1, EN, 21.09.2011.
13. 2004/860/CE: Décision du Conseil du 25 octobre 2004 relative à la signature, au nom de la Communauté européenne, et à l'application provisoire de certaines dispositions de l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, *Journal officiel de l'Union européenne*, FR, L 370/78, 17.12.2004.
14. 2004/849/CE: Décision du Conseil du 25 octobre 2004 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de certaines dispositions de l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, *Journal officiel de l'Union européenne*, FR, L 368/26, 15.12.2004.
15. Décision du Conseil 96/191/EC du 26 février 1996 concernant la conclusion de la convention sur la protection des Alpes (convention alpine), *Journal officiel des Communautés européennes*, FR, N° L 61/31, 12.03.1996.
16. Décision du Conseil 90/160/EC du 22 mars 1990, concernant la conclusion de la convention entre la République fédérale d'Allemagne et la Communauté économique européenne, d'une part, et la République d'Autriche, d'autre part, relative à la coopération hydro-économique dans le bassin du Danube, *Journal officiel des Communautés européennes*, FR, N° L 90/18, 05.04.1990,
17. Règlement (UE, EURATOM) n° 1080/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes et le régime applicable aux autres agents de ces Communautés, *Journal officiel de l'Union européenne*, FR, L 311/1, 26.11.2010.

ОСТАЛИ ЗВАНИЧНИ ДОКУМЕНТИ:

1. Convention européenne, Rapport final du groupe de travail III «Personnalité juridique», CONV 305/02, WG III 16, Bruxelles, 01.10.2002., <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/fr/02/cv00/cv00305.fr02.pdf> ; 02.02.2013.
2. Laeken Declaration on The Future of The European Union, доступно на: <http://european-convention.eu.int/pdf/lknen.pdf> , 1.11.2011.

3. EU Accountability Report 2012 on Financing for Development, European Commission Staff Working paper, SWD (2012)199, Brussels, 09.07.2012.
4. Draft Declaration by the High Representative on political accountability, *Official Journal of the European Union*, EN, C 210/1, 3.8.2010.
5. European External Action Service, *Annual Activity Report 2011*, http://eeas.europa.eu/background/docs/20121017_eeas_aar_2011_en.pdf , 01.03.2013.
6. Proposal for a Council Decision on the conclusion of the Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part /* COM/2013/0290 final - 2013/0151 NLE */
7. Recommendation for a Council Decision authorizing the Commission to open negotiations on the temporary amendment of certain provisions of the arrangements concerning cheese concluded by the Community with New Zealand and Australia in respect of imports of certain cheeses into the Community, * COM(84) 359 Final, 27.06.1984.
8. Working document on the *Luns Westerterp* Procedure. Committee on External Economic Relations. PE 62.937, 08.02.1980.
9. Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union, доступно на: http://www.coe.int/t/der/docs/MoU_EN.pdf , 01.02.2013.
10. Memorandum of Understanding concerning the establishment of a partnership between the UNESCO Secretariat and its subsidiary bodies and the European Union of 8 October 2012. доступно на: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/BSP/pdf/UNESCO-EU_MoU_8_October_2012.pdf , 03.03.2013.
11. United Nations General Assembly Resolution: Status of the European Economic Community in the General Assembly, RES/3208 (XXIX), 11 October 1974.
12. United Nations General Assembly Resolution A/Res/65/276, Participation of the European Union in the work of the United Nations, 10 may 2011.
13. Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, 2011, A/66/2011, para. 87, *Annuaire de la Commission du droit international*, 2011, Vol. II(2), http://untreaty.un.org/ilc/reports/2011/All%20languages/A_66_10_F.pdf , 15.04.2013.
14. IMF 1999 Annual Report, Decision No 11875 – (99/1), p. 173, доступно на: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/1999/pdf/file6.pdf> , 15.02.2013.
15. Presidency Conclusions, Vienna European Council, 11 and 12 December 1998, доступно на: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00300-R1.EN8.htm , 14.04.2013.
16. Memorandum of Understanding concerning the establishment of a partnership between the UNESCO Secretariat and its subsidiary bodies and the European Union of 8 October 2012. доступно на: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/BSP/pdf/UNESCO-EU_MoU_8_October_2012.pdf , 03.03.2013.
17. Memorandum of Understanding concerning the establishment of a partnership between the UNESCO Secretariat and its subsidiary bodies and the European Union of 8 October 2012. доступно на:

[http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/BSP/pdf/UNESCO-EU MoU 8 October 2012.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/BSP/pdf/UNESCO-EU_MoU_8_October_2012.pdf) , 03.03.2013..

18. Rules of the International Court of Justice, <http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=3&p3=0> , 15.04.2013.;
19. Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, 2011, A/66/2011, para. 87, *Annuaire de la Commission du droit international*, 2011, Vol. II(2), http://untreaty.un.org/ilc/reports/2011/All%20languages/A_66_10_F.pdf , 15.04.2013.

СУДСКА ПРАКСА:

Стални суд међународне правде:

1. Court permanente de justice internationale, *Compétences des tribunaux de Dantzig*, Avis consultatif, 3 Mars 1928, , Série B, No. 15
2. Court Permanente de Justice Internationale, *Compétences de la Commission européenne du Danube entre Galatz et Braïla*, 8.12.1927, Series B, Avis consultatif, No. 14, p. 64;
3. Permanent Court of International Justice, *Interpretation of the Greco – Turkish Agreement of December 1st, 1926*, Series B, No. 16,
4. *Employment of Women during the Night Case*, Series A/B, No. 50;
5. Permanent Court of International Justice, *Competence of the ILO to Regulate Conditions of Labour in Agriculture Case*, Series B, No. 2;
6. Permanent Court of International Justice, *Personal Work of Employees Case*, Series B, No. 13;
7. Permanent Court of International Justice, *Competence of the ILO to Regulate Agricultural Production Case*, PCIJ, Series B No. 3.

Међународни суд правде:

1. *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, Advisory Opinion, ICJ Reports, 1949;
2. *Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal*, Advisory Opinion of July 13th, 1954, ICJ Reports, p. 47;
3. *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, Advisory Opinion of 20 July 1962, ICJ Reports 1962, p. 151.
4. *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1971, p. 16;
5. *Western Sahara*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1972, p. 12;
6. *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, Advisory Opinion, ICJ Reports, 1980, p. 73;
7. *Nicaragua v. United States (Military Activities)*, ICJ Reports 1986;
8. *Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia)*, Preliminary Objections, Judgment, ICJ Reports 1992, p. 84;
9. *East Timor (Portugal v. Australia)*, Judgment, ICJ Reports 1995, p. 90;

10. *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, Advisory Opinion, *ICJ Reports 1996*, p. 66;
11. *Frontière terrestre et maritime entre la Cameroun et le Nigéria (Cameroun c. Nigéria; Guinée équatoriale (intervenant))*, Arrêt, CIJ, Recueil 2002,
12. *Legal Consequences of The Construction of A Wall in The Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, *ICJ Reports 2004*, p. 136;

Административни трибунал међународне организације рада:

1. *Bustani c. OIAC* (Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, Quatre-vingt-quinzième session, jugement n° 2232 du 16 juillet 2003)

Европски суд за људска права:

1. ECtHR, *Behrami and Behrami v. France*, No. 71412/01(dec.) [GC].
2. ECtHR, *Saramati v. France, Germany and Norway*, no. 78155/01 (dec.) [GC]. Decision 2.5.2007 [GC].
3. ECtHR, *Senator Lines GmbH v. Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden and the United Kingdom* (dec.) [GC], no. 56672/00, 2004-IV
4. ECtHR, *Matthews v. the United Kingdom* [GC], no. 24833/94, 1999-I
5. ECtHR, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland* [GC], no. 45036/98, 2005-VI

Орган за решавање спорова Светске трговинске организације:

1. WT/DS26, *European Communities — Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*;
2. WT/DS 27, *European Communities — Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*;
3. WT/DS 231, *European Communities — Trade Description of Sardines*;
4. WT/DS 291, *European Communities — Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*.
5. WT/DS62, WT/DS67, WT/DS68, *European Communities — Customs Classification of Certain Computer Equipment (EC-LAN Case)*.

Међународни трибунал за право мора:

1. ITLOS, Case No. 7, *Case concerning the Conservation and Sustainable Exploitation of Swordfish Stocks in the South-Eastern Pacific Ocean (Chile/European Union)*, Order 2009/1, 16.12.2009.

Суд правде Европске уније:

1. Case 8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique contre La Haute Autorité de la CECA* [1954 – 1956] ECR, p. 305;

2. Case 20/59, *République italienne contre La Haute Autorité de la CECA* [1960] ECR, p. 688;
3. Case 6/60, *Humblet v. Belgium* [1960] ECR 559;
4. Case 26/62 *NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, [1963] ECR I;
5. Cases 90, 91/63 *Commission v. Luxembourg & Belgium*, [1964] ECR 1217;
6. Case 6/64 *Costa v. ENEL* [1964] ECR 585;
7. Case 57/65 *Alfons Lütticke GmbH v. Hauptzollamt Saarelouis* [1965] ECR 205;
8. Case 29/69, *Stauder v. City of Ulm* [1969] ECR 419;
9. Case 9/70 *Franz Grad v. Finanzamt Traunstein* [1970] ECR 825;
10. Case 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH* [1970] ECR 1125;
11. Case 22/70 *Commission v. Council (ERTA)* [1971] ECR 263;
12. Case 41/71 *Van Duyn v. Home Office* [1974] ECR 1337;
13. Cases 21-24/72 *International Fruit Company v. Produktschap voor Groenten en Fruit* [1972] ECR 1219;
14. Case 39/72 *Commission v. Italy* [1973] ECR 101;
15. Case 4/73, *Nold v. Commission* [1974] ECR 491;
16. Case 34/73 *Variola Spa v. Amministarzione Italiana delle Finanze* [1973] ECR 981;
17. Case 181/73, *Haegeman v. Belgium* [1974] ECR 449;
18. Opinion 1/75, [1975] ECR 1364;
19. Case 36/75, *Rutili v. Minister of Interior* [1975] ECR 1219;
20. Case 38/75, *Nederlandse Spoorwegen* [1975] ECR 1439;
21. Case 43/75, *Defrenne v. Sabena* [1976] ECR 455;
22. Opinion 1/76, *Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels* [1977] ECR 0741;
23. Joined cases 3, 4 et 6/76, *Kramer et al.* [1976] ECR 1279;
24. Case 41/76, *Suzanne Donckerwolcke épouse Criel et Henri Schou contre Procureur de la République au Tribunal de grande instance de Lille et Directeur général des douanes et droits indirects* [1976] ECR 1921;
25. Opinion 1/78, *International Rubber Agreement* [1979] ECR 2871;
26. Ruling 1/78 *Draft Convention of the International Atomic Energy Agency on the Physical Protection of Nuclear Materials, Facilities and Transports* [1978] ECR 2151;
27. Case 804/79, *Commission v. United Kingdom* [1981] ECR 1045;
28. Case 270/80 *Polydor and RSO Records Inc v. Harlequin record Shops and Simons Records Ltd.* [1982] ECR 329;
29. Case 104/81 *Hauptzollamt Mainz v. Kupferberg* [1982] ECR 3641;
30. Case 14/83 *Von Colson and Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen* [1984] ECR 1891;
31. Case 294/83 *Parti Ecologiste 'Les Verts' v. Parliament* [1986] ECR 1339;
32. Case 293/83 *Gravier v. City of Liège* [1985] ECR 593;
33. Cases 281, 283 – 285/85, *Germany v. Commission* [1987] ECR 3203;
34. Case 186/87 *Cowan v. French Treasury* [1989] ECR 195;
35. Case C – 6 & 9/90 *Francovich and Bonifaci v. Italian Republic* [1991] ECR I-5357;
36. C-192/89, *S.Z. Sevince v. Staatssecretaris van Justitie* [1990] ECR I-3461;
37. Case C-18/90 *Kziber* [1991] ECR I-199;

38. Case C-286/90, *Anklagemyndigheden v. Poulsen and Diva Navigation* [1992] ECR I-6019;
39. Opinion 2/91, *on Convention N° 170 of the International Labour Organization concerning safety in the use of chemicals at work* [1993] ECR I-1061;
40. Case C-312/91 *Metalsa* [1993] ECR 3751;
41. Case C-316/91 *European Parliament v Council of the European Union* [1994] ECR I-0625;
42. Case C-327/91, *France v. Commission (Agreement between the Commission and the United States regarding the application of their competition laws)* [1994] ECR I-3641;
43. Case 426/93 *Germany v. Council* [1995] ECR I-3723;
44. Opinion 1/94 *WTO Agreement* [1994] ECR I-05267;
45. Opinion 2/94 *on Accession by the Community to the ECHR* [1996] ECR I-1759;
46. Opinion 3/94 [1995] ECR I-4577;
47. Case C-25/94, *Commission v. Council* [1996] ECR I-1469;
48. Case C-70/94 *Fritzy Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH v. Germany* [1995] ECR I-3189, para. 28;
49. Case C-83/94 *Criminal Proceeding against Peter Leifer and Others* [1995] ECR I-3231;
50. Case C-84/95, *Bosphorous v. Minister of Transport* [1996] ECR I-3953;
51. Case C-124/95, *R. ex parte Centro-Com v. HM Treasury and Bank of England* [1997] ECR 81;
52. Case C-162/96, *Racke v. Hauptzollent Mainz* [1998] ECR I-3655;
53. Case C-189/97, *Parliament v. Council* [1999] ECR I-4741;
54. Case C-376/98, *Germany v. Parliament & Council (Tobacco Advertising)* [2000] ECR I/8419;
55. Case C-467/98, *Commission v. Denmark* [2002] ECR I-9519;
56. Case C-63/99 *Głuszczuk* [2001] ECR I-6369;
57. Case C – 184/99, *Rudy Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale* [2001] ECR I-6193;
58. Case C-416/99 *El Yassini* [1999] ECR I-1209;
59. Opinion 2/2000 (*Cartagena Protocol*) [2001] ECR I-9713;
60. Case C-94/00, *Roquette Frères SA v. Directeur général de la concurrence; de la consommation et de la répression des fraudes et la Commission* [2002] ECR I-09011;
61. Case C-112/00, *Schmidberger v. Austria* [2003] ECR I-5659;
62. Case C-162/00 *Land Nordrhein/Westfalen v. Beata Pokrzepowicz-Meyer* [2002] ECR I-1049;
63. Case C-36/02, *Omega* [2004] ECR I-9609;
64. Case C-245/02, *Anheuser Busch Inc. v. Budějovický Budvar* [2004] ECR I-10989;
65. Opinion 1/03, *Competence of the Community to conclude the new Lugano Convention on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters* [2006] ECR I-1145;
66. Case C-94/03 *Commission v. Council (Rotterdam Convention)* [2006] ECR I-0001;
67. C-176/03, *Commission v. Council* [2005] ECR I-7879;
68. Case C-265/03 *Simutenkov* [2005] ECR I-2579;

69. Case C-540/03, *European Parliament v. Council* [2006] ECR I-5769;
70. Joined Cases C-317/04 & C-318/04, *European Parliament v. Council (PNR)* [2006] ECR I-4721;
71. Case C-355/04 P, *Segi, Aritz Zubimendi Izaga and Aritz Galarraga v Council of the European Union* [2007] ECR I-1657;
72. Case C-81/05, *Anacleto Cordero Alonso v Fondo de Garantía Salarial (Fogasa)*[2006] ECR I-7569;
73. Case C – 438/05, *Viking Line ABP v. The International Workers' Federation* [2007] ECR I-10779;
74. Joined cases C-120-121/06, *FIAMM and FIAMM Technologies v. Council and Commission* [2008] ECR I-6513;
75. Case C-118/07, *Commission v. Finland* [2009] ECR I-10889, para. 39;
76. Case C-314/08, *Krzysztof Filipiak v Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu* [2009] ECR I-11049.

Општи суд Европске уније:

1. Case T-115/94, *Opel Austria GmbH v. Council* [1997] ECR II-2739.

Консултоване интернет странице и портали:

1. <http://europa.eu>
2. <http://curia.eu>
3. <http://www.ilo.org>
4. <http://www.energy-community.org>
5. <http://www.oecd.org>
6. <http://european-convention.eu.int>
7. <http://www.unesco.org/>
8. <http://untreaty.un.org>
9. <http://www.imf.org>
10. <http://www.icj-cij.org/>
11. <http://www.coleurop.be>

БИОГРАФИЈА КАНДИДАТА

Душко (Зоран) Глодић је рођен 1. априла 1981. године у Фочи (Република Српска / Босна и Херцеговина). Држављанин је Босне и Херцеговине и Републике Србије. Основну школу и гимназију је завршио у родном граду. Године 2004. је дипломирао на Правном факултету Универзитета у Бањој Луци. Школске 2009/2010. године уписао је докторске студије – међународноправни смер на Правном факултету Универзитета у Београду. У току прве године студија је положио два предмета разлике са одговарајућег смера мастер студија (Међународно јавно право и Право европских интеграција) и одбранио преддокторски рад о теми *Значај јуриспруденције Суда правде у тумачењу и примени права Европске уније*. Такође, одбранио је и семинарски рад о теми *Мирно решавање спорова у оквиру Организације за безбедност и сарадњу у Европи*. Положио је испит из предмета Методи научно-истраживачког рада и вештина оценом 10, као и Усмени докторски испит – I део просечном оценом 10 и Усмени докторски испит – II део просечном оценом 10.

Професионални ангажман

Од септембра 2005. до фебруара 2008. године био је запослен као стручни сарадник за усклађивање правног система са *acquis communautaire* у Дирекцији за европске интеграције Савета министара Босне и Херцеговине. Од марта 2008. године до октобра 2010. године је обављао дужност саветника за међународне односе у Служби председника Републике Српске користећи одсуство из државне службе. Од новембра 2010. године поново ради у Дирекцији за европске интеграције Савета министара БиХ где тренутно обавља дужност шефа Одсека за координацију Процеса стабилизације и придруживања. Говори француски и енглески језик.

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани-а Душко Глодић

број индекса дс – 9/2009

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ СУБЈЕКТИВИТЕТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, октобар 2013.



Прилог 2.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Душко Глодић

Број индекса дс – 9/2009

Студијски програм академски докторски студиј – међународноправни смер

Наслов рада Међународноправни субјективитет Европске уније

Ментор проф. др Бранко Ракић

Потписани/а Душко Глодић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, октобар 2013.



Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ СУБЈЕКТИВИТЕТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство

2. Ауторство - некомерцијално

3. Ауторство – некомерцијално – без прераде

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима

5. Ауторство – без прераде

6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

У Београду, Октобар 2013.

Потпис докторанда

