

ПРАВО И ПОЛИТИКА

УДК 341.24(4-672EU)

DOI: <https://doi.org/10.22182/spm.5912018.4>

Прегледни рад

Српска политичка мисао

број 1/2018.

год. 25. vol. 59

стр. 75-91

Весна Кнежевић-Предић

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

Зоран Радивојевић

Правни факултет, Универзитет у Нишу

УГОВОРНА СПОСОБНОСТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ: ШЕСТ ДЕЦЕНИЈА ПОСЛЕ*

Сажетак

Захваљујући новим решењима садржаним у Лисабонском уговору, која се највећим делом свODE на кодификацију постојеће уговорне и судске праксе, ЕУ је шест деценија после настанка изградила солидан правни оквир уговорног регулисања својих односа са „спољним светом”. У овом раду су издвојене и посебно анализиране само његове одредбе које уређују правни основ уговорног капацитета ЕУ и правну природу овлашћења Уније да закључује уговоре. Кад је реч о основу, успостављено је јасно разликовање између директних или примарних овлашћења за закључење уговора која су прописана оснивачким уговорима и индиректних или секундарних овлашћења која произилазе из неке од оснивачких уговорима предвиђених правних чињеница. У погледу правне природе уговорне способности изричито су предвиђена само искључива овлашћења ЕУ у материји закључења уговора, док се подељена овлашћења са државама чланицама или тзв. мека овлашћења Уније да координира, подржава и допуњује уговорну активност држава посебно не наво-

* Рад представља резултат истраживања на пројекту Универзитета у Београду – Факултета политичких наука „Политички идентитет Србије у регионалном и глобалном контексту“ (евиденциони бр. 179076), који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

де, али се ипак могу извести тумачењем различитих делова оснивачког уговора. Изван предмета регулисања Лисабонског уговора остали су мешовити споразуми и уговори ЕУ са недржавним територијалним субјектима, упркос чињеници да су они данас постали нормална појава у уговорној пракси ове организације.

Кључне речи: уговорна способност, ЕУ, Лисабонски уговор, директна и индиректна овлашћења, искључива и подељена овлашћења, мешовити споразуми, недржавни ентитети

1. УВОД

Право држава да закључују међународне уговоре уобичајено се сматра једним од најбитнијих атрибута њихове суверености и независности. За разлику од држава, уговорна способност међународних организација није заснована на суверенитету, пошто је сам тај појам супротан природи организација. Њихово право да закључују међународне уговоре је изведеног карактера и конституише се сагласношћу воља држава чланица која је изражена у форми оснивачког уговора.¹ Међународне организације, дакле, располажу ограниченим уговорним капацитетом који је одређен њиховим конститутивним актом.

Иако су основане као међународне организације са наддржавним обележјима, раније Европске заједнице (даље: ЕЗ) и садашња Европска унија (даље: ЕУ) нису изузетак у том погледу.² Њихов уговорни капацитет, такође, настаје *ex consensu* и своди се на уговорно признање те способности од стране држава чланица. Међутим, творци оснивачких аката су право да закључују уговоре са другим субјектима међународног права регулисале суштински различито за сваку од заједница и касније ЕУ. Тако је уговор о Европској заједници за атомску енергију (даље: ЕВРОАТОМ) садржао општу одредбу којом је Заједници поверено да „у границама својих овлашћења и надлежности” ступа у обавезе путем закључивања међународних споразума и уговора са трећим државама, међународним организацијама или држављанима трећих држава.³ Насупрот томе, општу клаузулу о уговорној способности није било могуће наћи у уговору о оснивању Европске економске заједнице (даље: ЕЕЗ). Римски уговор је изричито овластио ЕЕЗ да закључује

1) Зоран Радивојевић, *Уговори међународних организација у савременом међународном јавном праву*, СКЦ, Ниш, 1996, стр. 132.

2) Claude Blumann, Louis Dubouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, LexisNexis SA, Paris, 2010, стр.170.

3) Чл. 101, став 1 Уговора о ЕВРОАТОМ-у.

само два типа уговора: трговинске споразуме и споразуме о придруживању.⁴ Њима се могу придодати одредбе о сарадњи ЕЕЗ са другим међународним организацијама⁵ које, иако ништа не кажу о праву на закључење уговора, садрже нешто што се може сматрати врло блиским давању изричитог овлашћења.⁶

Одсуство општег овлашћења допринело је да на почетку државе чланице прихвате тумачење по коме је уговорни капацитет ЕЕЗ ограничен само на изричито наведене случајеве. Међутим, конституисање ЕЕЗ као ефективне организације кроз формирање царинске уније и установљивање основних елемената заједничке пољопривредне политике и политике конкуренције, врло брзо је отворило питање одрживости тако уско схваћеног домаћаја уговорног капацитета. Већ 60-тих година прошлог века појавило се становиште по коме овлашћење за закључивање међународних уговора може проистицати и из других одредаба комунитарног права. Другим речима, право ЕЕЗ да закључује уговоре са трећим субјектима међународног права, осим изричито, може бити и имплицитно (имплицитно) и из неких других одредаба оснивачког уговора. Заступници овог становишта сматрали су нелогичним да се ЕЕЗ повери овлашћење да својим актима на обавезујући начин уређује одређену материју на унутрашњем плану, а да јој се ускрати право да ту исту материју регулише у односима са трећим субјектима путем међународних уговора.

Због везивања овлашћења ЕЕЗ да закључује уговоре са трећим субјектима (тзв. спољна надлежност) за овлашћења да доноси обавезујуће унутрашње акте (унутрашња надлежност) ово схватање биће названо теоријом паралелизма, а у крајњој линији инаугурисаће га Суд правде. Почевши од случаја *ERTA (European Road Transport Agreement)*,⁷ преко случајева *Kramer (North-East Atlantic Fisheries Convention)*⁸ и *Inland Waterway Vessels*,⁹ Суд је заузео став да ЕЕЗ, осим изричитих овлашћења да закључи међународни споразум, поседује то овлашћење и онда када њене институције имају овлашћење да делују како би постигле задате циљеве. Концепт имплицираних овлашћења, који је у овој фази неодвојиво везан са концептом искључивих овлашћења ЕЕЗ да закључује

4) Чл. 111, став 2, чл. 113 и чл. 238 Уговора о ЕЕЗ.

5) Чл. 229-231 Уговора о ЕЕЗ.

6) Trevor Hartley, *Osnovi prava Evropske zajednice* (prevod). COLPI i Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1998, стр.151.

7) 22/70, *Commission v Council*, ECLI:EU:C:1971:32.

8) 3-4 и 6/76, *Cornelis Kramer and Others*, ECLI:EU:C:1976:114.

9) Opinion 1/76, *Draft Agreement establishing European Laying-up Fund for Inland Waterway Vessels*, ECLI:EU:C:1977:63.

међународне уговоре, доживеће свој врхунац почетком девете деценије прошлог века, да би Суд потом почео да рестриктивније гледа на границе права ЕЗ да закључује уговоре.¹⁰

Мастрихтски уговор, којим је основана ЕУ, није овој организацији доделио уговорну способност. Право да закључују међународне уговоре са другим субјектима међународног права и даље су задржале само ЕЗ.¹¹ Тек са Уговором из Амстердама ЕУ стиче изричито овлашћење да закључује уговоре у области заједничке спољне политике и политике безбедности (даље: ЗСППБ) и полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима. У тим одредбама,¹² које су делимично измењене Уговором из Нице, истина не помиње се ЕУ као уговорна страна, већ се говори о поступку преговарања и закључивања међународних уговора у овим областима чији су главни носиоци Савет, његово председништво и Комисија.

Лисабонски уговор доноси значајне промене у погледу начина регулисања уговорне способности ЕУ. Пре свега, укидањем ЕЗ као једини ентитет који поседује уговорну способност инаугурисана је ЕУ, изузимајући ЕВРОАТОМ који задржава своју самосталност. На тој основи уведен је читав низ других, за примарно право ЕУ, потпуно нових решења.¹³ У овом раду су издвојене и посебно анализиране одредбе оснивачких уговора – Уговора о ЕУ (даље: УЕУ) и Уговора о функционисању ЕУ (даље: УФЕУ) – које уређују правни основ уговорног капацитета ЕУ и правну природу овлашћења Уније да закључује уговоре.

2. ПРАВНИ ОСНОВ УГОВОРНОГ КАПАЦИТЕТА ЕУ

У Лисабонски уговор унета је потпуно нова одредба о правном основу и домаћају уговорног капацитета којим су синтетизовани текстови ранијих оснивачких уговора, постојећа уговорна пракса ЕЗ и ЕУ и добро утемељена јуриспруденција Суда правде. Према том члану „Унија може закључити споразум са једном или

10) Marise Cremona, “External relations and external competence of the European Union: the emergence of an integrated policy”, in: *The Evolution of EU Law* (eds. Paul Craig, Grainne de Burca), OUP, Oxford, 2011, стр. 221.

11) Зоран Радивојевић, „Уговорна способност Европске уније“, *Правни живот*, Удружење правника Србије, Београд, бр. 12/1998, стр. 589.

12) Чл. 24 и чл. 38 Уговора о ЕУ.

13) Посебно значајну новину у уговорној материји представља чл. 218 УФЕУ којим је уведен јединствени поступак за закључивање готово свих међународних уговора ЕУ. За још нека нова решења видети: Зоран Радивојевић, Небојша Раичевић, „Санкционисање држава чланица ЕУ због неизвршења пресуда Суда правде и необавештавања о спровођењу директива“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2017, стр. 243-261.

више трећих држава или међународних организација када је то предвиђено уговорима или када је закључење уговора неопходно да би се, у оквирима политика Уније, постигао један од циљева предвиђених уговором или је закључивање уговора предвиђено правно обавезујућим актом Уније или постоји вероватноћа да ће утицати на заједничка правила или изменити њихов домашај”.¹⁴

Овом одредбом успостављено је јасно разликовање између овлашћења која су изричито прописана оснивачким уговорима и директно извиру из њих (директна или примарна овлашћења) и овлашћења која потичу из неке од оснивачким уговорима предвиђених правних чињеница (индиректна или секундарна овлашћења). Тиме се по први пут у конститутивним актима прихвата стано-виште да уговорна способност ЕУ није ограничена на експлицит-на овлашћења, већ може бити установљена и другим релевантним правилима права ЕУ.

Директна или примарна овлашћења која непосредно следе из оснивачког уговора појављују се у два вида. Прво, оснивачки уговори садрже нешто општије клаузуле о овлашћењу ЕУ за закључивање међународних споразума које покривају шире области деловања ЕУ. Реч је, заправо, о области ЗСППБ у којој Унија може закључивати уговоре са једном или више држава или међународних организација,¹⁵ као и о заједничкој трговинској политици код које је обим уговорне способности ЕУ проширен тако да су њоме обухваћени и трговински споразуми који се односе на пружање културних и аудиовизуелних услуга, као и услуга у областима образовања, социјалне и здравствене заштите.¹⁶

Оснивачки уговори садрже и низ конкретних овлашћења чији је домашај у материјалном смислу далеко уже конципиран. Тако је ЕУ добила право да приступи Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода што ће се остварити закључивањем посебног споразума без утицаја на надлежности Уније утврђене оснивачким уговором.¹⁷ Поред тога, ЕУ је изричито овлашћена да закључује међународне уговоре са трећим субјектима у областима које спадају у њено спољно деловање, као што су, рецимо, сарадња за развој и хуманитарна помоћ,¹⁸ економска, финансијска и техничка сарадња,¹⁹ суседска сарадња²⁰ и придруживање трећих држава

14) Чл. 216, став 1 УФЕУ.

15) Чл. 37 УЕУ.

16) Чл. 207 УФЕУ.

17) Чл. 6 УЕУ.

18) Чл. 209 и чл. 214 УФЕУ.

19) Чл. 212-213 УФЕУ.

20) Чл. 8 УЕУ.

или међународних организација.²¹ Овлашћење да закључује међународне уговоре ЕУ добила је и у тзв. „унутрашњим” политикама које, међутим, могу имати и „спољне” ефекте.²² Овде спадају споразуми о реадмисији у оквиру политике имиграције,²³ споразуми у домену монетарне политике,²⁴ као и бројни споразуми који се односе на сарадњу са трећим државама и међународним организацијама у погледу политике истраживања и технолошког развоја,²⁵ заштите животне средине,²⁶ образовања и спорта,²⁷ стручног оспособљавања, културе и јавног здравља.²⁸

Код индиректних или секундарних овлашћења Лисабонски уговор, следећи праксу Суда правде, разликује три случаја. У првом од њих, овлашћење ЕУ да закључи међународни уговор проистиче из чињенице да је његово склапање неопходно да би се постигао неки циљ политика ЕУ који је иначе предвиђен оснивачким уговорима. Овде је ЕУ овлашћена да усвоји унутрашњу меру, било да је то интерно овлашћење експлицитно или имплицитно, али сама мера није довољна да би се циљ остварио. За његово постизање неопходно је да се на јединствени начин уреде односи и са државама нечланицама или међународним организацијама. Суд правде је дуго веома либерално тумачио ове захтеве, пре свега тако што је следио теорију паралелизма: овлашћење институција да усвоје унутрашњу меру имплицирало је и овлашћење да се закључи међународни уговор, док се услову неопходности његовог закључивања није придавала посебна пажња.²⁹

До значајног заокрета у јуриспруденцији долази, међутим, 2002. године када је Суд био суочен са серијом поступака које је пред њим покренула Комисија против држава чланица које су закључиле или биле у преговорима да закључе билатералне уговоре о ваздушном саобраћају са САД. Суд је тим поводом нагласак ставио на неопходност закључења уговора за постизање циља и нашао да то заправо значи да се „унутрашња овлашћења могу ефикасно извршити само истовремено са спољашњим овлашћењем и да је стога

21) Чл. 217 УФЕУ.

22) Guy Isaac, Marc Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, Paris, 2012, стр. 249-255.

23) Чл. 79, став 3 УФЕУ.

24) Чл. 219 УФЕУ.

25) Чл. 186 УФЕУ.

26) Чл. 191, став 4 УФЕУ.

27) Чл. 165, став 3 УФЕУ.

28) Чл. 166, став 3; чл. 167, став 3; чл. 168, став 3.

29) Opinion 1/76, *Draft Agreement establishing European Laying-up Fund for Inland Waterway Vessels*, ECLI:EU:C:1977:63; Opinion 2/91, *Convention No. 170 of the International Labour Organization concerning Safety in the Use of Chemicals at Work*, ECLI:EU:C:1993:106.

закључивање споразума неопходно како би се постигао циљ Уговора, циљ који се не може постићи доношењем аутономних правила”.³⁰

Лисабонски уговор кодификовао је, такође, становиште Суда по коме извор овлашћења ЕУ да закључује међународне уговоре може бити секундарна легислатива. На тај начин су институције ЕУ добиле могућност да својим актима изричито овласте Унију да преговара и закључи међународни уговор са трећим субјектима. Такво овлашћење мора бити садржано у обавезујућем акту, што искључује могућност поверавања овлашћења на закључење међународног уговора путем тзв. меког права (*soft law*). Уз то, акт о поверавању овлашћења мора бити пуноважан што значи да има ваљан правни основ и да је донет по предвиђеној процедури и у прописаној форми.

У том циљу раније ЕЕЗ и ЕЗ су често прибегавале тзв. клаузули флексибилности по којој је једногласном одлуком, на предлог Комисије и по консултовању Парламента, Савет могао да изричито овласти организацију да закључи одређени међународни уговор.³¹ Суд правде је и овим поводом сматрао потребним да своје првобитно широко схватање замени много рестриктивнијим. По његовом мишљењу, клаузула флексибилности „не може да послужи као основ за ширење домаћаја овлашћења Заједнице изван општег оквира који су створиле одредбе Уговора у целини... или за измену уговора”.³²

Задржавајући клаузулу флексибилности, Лисабонски уговор покушава да устроји њену примену. У поређењу са ранијим решењем, укинута је негативан услов за њено коришћење, односно захтев да у оснивачком уговору нема друге одредбе којом је предвиђено неопходно овлашћење за закључење уговора. Овом клаузулом сада су покривени како случајеви у којима постоји изричито унутрашње овлашћење, тако и они у којима таквог овлашћења нема.³³ Овакво решење заснива се на ширем облику теорије паралелизма који је у својој пракси изградио Суд правде.

Док се за прва два случаја може рећи да представљају специфичан израз доктрине корисног ефекта (*l'effet utile*), која има за циљ да обезбеди максимално дејство права ЕУ, трећи случај одражава теорију предострожности (*preemption*). Индиректна или секундарна овлашћења овде почивају на чињеници да је ЕУ већ искористила своје „унутрашње” овлашћење да донесе правни акт или

30) C-476/98, *Commission v Germany* (“Open Skies”), ECLI:EU:C:2002:631, &83.

31) Чл. 308 УЕЗ.

32) Opinion 2/94, *Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, ECLI:EU:C:1996:140, &30.

33) Чл. 352, став 1 УФЕУ. Видети и Декларације бр. 41 придодату Лисабонском уговору која искључује могућност активирања клаузуле у одређеним случајевима.

„спољно” овлашћење да закључи међународни уговор, тако да би нови споразум могао утицати на ранији инструмент. Према томе, постојање одређене мере искључује право држава да било индивидуално или колективно закључују уговоре са трећим субјектима који би погађали меру ЕУ. Ослањајући се на своје првобитно становиште,³⁴ Суд је накнадно утврдио да се спољна и унутрашња мера не морају нужно подударати у целини. По њему, довољно је да „нека област буде већ покривена мерама ЕУ у великој мери”.³⁵ Суд ће томе касније придодати став да се у обзир не морају узети само мере које су већ ефективно усвојене, већ и „предвидиви развој у будућности”.³⁶

3. ПРАВНА ПРИРОДА ОВЛАШЋЕЊА ЕУ ДА ЗАКЉУЧУЈЕ УГОВОРЕ

За разлику од проблема домаћаја и правног основа уговорне способности, питање правне природе овлашћења Уније да закључује уговоре везано је за одређивање карактера овог овлашћења. Овде је заправо потребно утврдити да ли је надлежност ЕУ у материји закључења међународних уговора искључива или подељена са државама чланицама. У првом случају уговорна способност држава чланица је искључена, тако да би њима било забрањено да у одређеној области закључују уговоре. Насупрот томе, у другом случају и чланице и ЕУ надлежне су да склапају уговоре, с тим што би оне своју надлежност могле да врше само у мери у којој је сама Унија не користи.

Све до Лисабонског уговора оснивачки уговори нису се бавили питањем правне природе овлашћења ЕЗ, односно ЕУ за закључивање међународних споразума. Као и у низу других случајева, пракса деловања организација изнедрила је ово питање и истовремено понудила одговор на њега. Реч је поново о јуриспруденцији Суда у којој се већ седамдесетих година прошлог века искристалисало становиште да овлашћење ЕЗ за закључивање уговора искључује слободу држава чланица да било индивидуално или колективно одређену материју подвргну уговорном регулисању са трећим субјектима.³⁷

34) 22/70, *Commission v Council*, ECLI:EU:C:1971:32.

35) Opinion 2/91, *Convention No. 170 of the International Labour Organization concerning Safety in the Use of Chemicals at Work*, ECLI:EU:C:1993:106 & 25-26.

36) Opinion 1/03, *Competence of the Community to conclude the new Lugano Convention on jurisdiction and the recognition and enforcement judgments in civil and commercial matters*, ECLI:EU:C:2006:81: & 126.

37) 22/70, *Commission v Council*, ECLI:EU:C:1971:32.

Показало се, међутим, да је дуална подела на искључива овлашћења ЕЗ наспрам искључивих овлашћења држава чланица превише поједностављена да би могла да изрази реалност у сфери уговорног регулисања. Из тих разлога се упоредо са њима појављује концепт конкурентних овлашћења. Суд ће, наиме, констатovati да државе чланице задржавају овлашћење да закључе међународни уговор са трећим субјектом уколико ЕЗ није донела комунитарну меру, али то њихово овлашћење траје само док комунитарна мера не буде донета.³⁸

Концепт конкурентних овлашћења нужно је утицао и на профилисање концепта искључивих овлашћења ЕУ или, тачније речено, његово ограничавање. Овлашћења држава да закључују међународне уговоре искључена су само онда када би закључивање међународног уговора угрозило циљеве ЕУ, а не само зато што ЕУ поседује интерно овлашћење или је већ деловала у одређеној области. Исто тако, не може се претпоставити да би свака уговорна активност држава чланица нужно угрозила циљеве ЕУ, већ се мора размотрити предмет регулисања и природа мере.

Остајући на трагу јуриспруденције Суда правде, Лисабонски уговор донео је значајне новине у материји регулисања правне природе овлашћења ЕУ. Овај уговор разликује искључива овлашћења која само ЕУ дају право да доноси обавезујуће акте, док државе чланице то могу чинити једино по изричитом овлашћењу ЕУ или када то захтева имплементација обавезујућих мера.³⁹ Творци Лисабонског уговора отишли су и корак даље, идентификујући области искључивих овлашћења ЕУ.⁴⁰

Кад је реч о искључивим овлашћењима у материји закључења уговора, они су се определили да кодификују постојећу праксу Суда правде. Према изричитој одредби Лисабонског уговора, Унија је искључиво овлашћена да закључује међународне уговоре у случају: када је закључивање уговора предвиђено неким законодавним актом ЕУ; када је закључивање уговора неопходно како би ЕУ могла да врши своја унутрашња овлашћења; или када закључење уговора погађа заједничка правила или мења њихово подучје примене.⁴¹

Наведени тест искључиве надлежности ЕУ у основи следи раније поменути тест индиректних или секундарних овлашћења, али је у односу на њега строжији у два случаја. Најпре, овде није

38) 3-4 и 6/76, *Cornelis Kramer and Others*, ECLI:EU:C:1976:114: &40-43.

39) Чл. 2, став 1 УФЕУ.

40) Чл. 3, став 1.

41) Чл. 3, став 2.

доволно да овлашћење институција да закључе уговор буде предвиђено правно обавезујућим актом, већ је потребно да акт који садржи овлашћење буде законодавног карактера, тј. да буде донет у редовном или посебном законодавном поступку. На овај начин област ЗСППБ, у којој не постоји могућност усвајања законодавних аката,⁴² остала је изван домашаја искључивих овлашћења ЕУ да закључује уговоре.

С друге стране, ситуација у којој је закључење уговора неопходно да би Унија могла да врши своју унутрашњу надлежност може да постоји онда када то није могуће без претходног или истовременог закључења међународног уговора. Искључиво овлашћење, дакле, настаће само ако је за вршење интерног овлашћења неопходно да се пре или у исто време закључи и међународни уговор.⁴³ Коначно, трећи случај у коме ЕУ ужива искључиво овлашћење да закључи међународни уговор потпуно је истоветан са ситуацијом када њено секундарно овлашћење произилази из тога што постоји вероватноћа да ће закључени уговор утицати на примену заједничких правила или изменити подручје њихове примене⁴⁴

Када је реч о осталим типовима овлашћења, творци Лисабонског уговора нису следили ову методологију. Тако се у одредби о подељеним овлашћењима⁴⁵ право ЕУ на закључење уговора уопште не помиње. Међутим, тумачењем овог и других делова оснивачког уговора могле би се извести неке ситуације у којима је надлежност Уније у материји закључења уговора подељена са државама чланицама. Уколико, рецимо, акт којим је поверено овлашћење за закључење уговора није законодавног карактера, ЕУ ће то овлашћење делити са државама чланицама.⁴⁶ Надаље, Лисабонски уговор у ред области у којима ЕУ ужива подељена овлашћења наводи заштиту животне средине, као и економску, финансијску и техничку сарадњу са трећим државама и међународним организацијама.⁴⁷ Модалитети сарадње могу бити предмет споразума закљученог између ње и заинтересованих трећих субјеката. Том приликом овлашћења ЕУ не смеју задирати у овлашћења држава чланица да учествују у преговорима и закључују међународне уговоре.⁴⁸

Ни код тзв. меких овлашћења ЕУ, односно овлашћења да координира, подржава или допуњује активности држава чланица, ре-

42) Чл. 31, став 1 УЕУ.

43) 3-4 и 6/76, *Cornelis Kramer and Others*, ECLI:EU:C:1976:114; &40-43.

44) Чл. 216, став 1 УФЕУ.

45) Чл. 4 УФЕУ.

46) Trevor Hartley, *The Foundations of European Union Law*, OUP, Oxford, 2014, стр.186.

47) Чл. 4 УФЕУ.

48) Чл. 191, став 4 и чл. 212, став 3 УФЕУ.

левантна одредба⁴⁹ посебно не издваја овлашћења за закључивање уговора. Међутим, пажљиво читање одредаба УФЕУ које уређују материјално право ЕУ омогућава да се идентификује и издвоји ова категорија овлашћења. Такав тип овлашћења, осим у областима које релевантна одредба Лисабонског уговора изричито наводи, може се наћи и у оквиру сарадње за развој и хуманитарне помоћи,⁵⁰ сарадње са трећим државама у области азила, споразумима о реадмисији и случајевима нових овлашћења, као што су, рецимо, енергија и туризам.⁵¹ Па ипак, овлашћења држава чланица остају примарна јер вршење овлашћења Уније да спроводи активности и управља заједничком политиком не спречава државе чланице да остварују своја овлашћења. Подсетимо, на крају, да Лисабонски уговор посебно издваја област ЗСППБ и овлашћења ЕУ у њој третира као неку врсту *sui generis* овлашћења.⁵²

Према слову оснивачких уговора ЕУ закључује међународне споразуме са државама нечланицама и међународним организацијама.⁵³ Ова формулација, иако несумњиво тачна, преуска је да би изразила богатство и разноврсност уговорних односа које ЕУ успоставља. Из разлога које је тешко докучити, творци Лисабонског уговора пропустили су да кодификују два битна облика међународних споразума у којима се ЕУ појављује као страна уговорница: мешовите споразуме и споразуме закључене са недржавним ентитетима.

Када ужива искључиво овлашћење да закључи међународни уговор ЕУ сама води преговоре и закључује конкретни уговор.⁵⁴ Током претходних деценија Унија је закључила самостално велики број међународних уговора са трећим државама и међународним организацијама. Међутим, уколико уговор који жели да закључи са трећим субјектом излази из оквира њених искључивих овлашћења, ЕУ се може појавити заједно са свим или само неким својим чланицама као једна страна уговорница насупрот држави нечланици или међународној организацији као другој уговорној страни. Таква врста уговора назива се мешовитим споразумима.

Занимљиво је да Уговор о ЕЗ није предвидео закључивање овог типа споразума за разлику од Уговора о ЕВРОАТОМ-у који изричито помиње уговоре и споразуме „чије су стране уговорнице,

49) Чл. 6 УФЕУ.

50) Alan Dashwood, Michael Dougan, Barry Rodger, Eleanor Spaventa, Derrick Wyatt, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2011, стр. 931.

51) Чл. 78, став 2; чл. 79, став 3; чл. 194; чл. 195 УФЕУ.

52) Чл. 40 УЕУ.

53) Чл. 216 УФЕУ.

54) Чл. 218.

уз Заједницу, једна или више држава чланица”.⁵⁵ Што се, пак, ЕЗ тиче, одсуство изричитог овлашћења да закључи овај тип споразума њој није представљало препреку да само неколико година после ступања на снагу Римског уговора закључи први такав уговор.⁵⁶

Са своје стране, Суд правде је првобитно упозорио да „опасност од мешовитих споразума (и њихова привлачност за државе чланице) лежи у њиховој тенденцији да пренагласе учешће држава чланица као традиционалних међународноправних субјеката на рачун Заједнице”.⁵⁷ Ипак, мешовити споразуми су временом постали саставни део праксе уговорног регулисања односа са трећим субјектима, посебно када је реч о уговорима који *ratione materiae* једним делом спадају у надлежност ЕУ, а другим у надлежност држава чланица. Они се, такође, често користе уколико њихов предмет регулисања делимично или у целости спада у области подељених (конкурентних) овлашћења.⁵⁸ Тој категорији припадају, на пример, уговори који уређују учешће ЕУ у другим међународним организацијама, бројни споразуми о реадмисији, споразуми о стабилизацији и придруживању или споразуми о приступању Унији.⁵⁹

Разлози за такву њихову „популарност” су вишеструки.⁶⁰ На првом месту ваља истаћи да се насупрот ЕУ као друга страна уговорница најчешће појављује држава нечланица која ужива изворну уговорну способност, за разлику од Уније и држава чланица. Заједничко иступање комплетира њихов уговорни капацитет у јединствену целину која представља пандан капацитету државе нечланице. За ову трећу државу подела надлежности између ЕУ и њених чланица је *res inter alios acta*. Као што је својевремено рекао Суд правде „није потребно утврдити ни одредити, што се тиче других страна уговорница, поделу надлежности између Заједнице и држава чланица, посебно што се то може променити током

55) Чл. 102 Уговора о ЕУПАТОМ-у.

56) Agreement establishing an association between European Economic Community and Greece, OJ, EEC, 1963, C 26/294.

57) Opinion 1/76, *Draft Agreement establishing European Laying-up Fund for Inland Waterway Vessels*, ECLI:EU:C:1977:63: & 6-8. Више о томе видети: Mustafa Karayigit, “Why and to What Extent a Common Interpretative Position for Mixed Agreements?”, *European Foreign Affairs Review*, Kluwer Law Online, Wolters Kluwer United States inc., No. 4/2006, стр. 445-469.

58) Весна Кнежевић-Предић, Зоран Радивојевић, *Како настаје и делује право Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 90.

59) Marc Maresceau, “A Typology of Mixed Bilateral Agreements”, in: *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World* (eds. Christophe Hillion, Panos Koutrakos), Hart Publishing, Oxford and Portland, 2010, стр. 11-29.

60) Christiaan Timmermans, “Opening Remarks – Evolution of Mixity since the Leiden 1982 Conference”, in: *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World* (eds. Christophe Hillion, Panos Koutrakos), Hart Publishing, Oxford and Portland, 2010, стр. 1-8.

времена. Довољно је саопштити другим странама уговорницама да нека материја покреће питање поделе овлашћења унутар Заједнице, подразумевајући да је тачна природа ове поделе унутрашња ствар у коју треће стране нема потребе да се уплићу”.⁶¹

Други могући разлог „привлачности” мешовитих споразума јесте латентна неизвесност која прати крајњи домаћај уговорног капацитета ЕУ. Мешовити споразуми пружају другој страни неку врсту додатне правне сигурности, а саме државе чланице делују као „гаранти” да ће преузете обавезе бити извршене у доброј вери. Томе треба додати да се мешовити споразуми могу посматрати и као средство којим државе чланице пролонгирају и обезбеђују своју „видљивост” на међународној сцени и врше додатну контролу слободе преговарања и уговарања ЕУ.

Иако је прибегавање мешовитим споразумима вишедеценијски тренд, у уговорној пракси ЕУ има и примера који му се опирају или чак директно супротстављају. Један од најновијих и за нас свакако најинтересантнији пример свакако представља споразум о стабилизацији и придруживању између ЕУ и Косова.⁶² Преговоре за његово закључење водила је Комисија, док је о политичком дијалогу и заједничкој спољној политици преговарао Високи представник за спољне послове и политику безбедности. У име ЕУ споразум су потписали Високи представник и Комесар за суседску политику и преговоре о проширењу, а у име Косова председник владе и министар за европске интеграције.⁶³

Споразум о стабилизацији и придруживању са Косовом је добар пример за другу одлику уговорне праксе ЕУ која није нашла своје место у кодификацији извршеној Лисабонским уговором. Реч је, наиме, о закључењу уговора са ентитетом који не представља државу или међународну организацију, а при томе није ни прекоморска држава или територија у смислу УФЕУ. Истини за вољу, ово није први уговор те врсте, будући да је својевремено ЕЗ закључила споразум о сарадњи и узајамној административној помоћи у царинским питањима са Хонконгом.⁶⁴ То је био први обавезујући споразум о царинској сарадњи после преузимања суверенитета над

61) Opinion 1/78, *Draft Convention of the International Atomic Energy Agency on the Physical Protection of Nuclear Materials, Facilities and Transports*, ECLI:EU:C:1979:224.& 35.

62) *Stabilisation and Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and Kosovo, of the other part*, OJ EU, 2016, L 71, стр. 3-321.

63) Владимир Медовић, „Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Косова“, *Ревивија за европско право*, Удружење за европско право, Крагујевац, бр. 1/2016, стр. 5-66.

64) *Agreement on Cooperation and Mutual Administrative Assistance in Custom Matters*, OJ EC, 1999, L 151/21.

њим од стране НР Кине, а као уговорна страна појављује се само ЕУ, што је и разумљиво с обзиром да предмет уговарања спада у област искључиве надлежности Уније.

4. ЗАКЉУЧАК

Током протеклих шест деценија ЕЗ, а потом и ЕУ, израсле су у веома важног актера на међународној сцени. Такав свој положај оне су градиле великим делом, ако не и превасходно, захваљујући пракси закључивања међународних уговора са трећим субјектима. Само летимичан увид у базу података о до сада закљученим међународним споразумима ЕУ показује импресивну листу правно обавезујућих правних докумената чији је предмет регулисања давно изашао из оквира трговинске политике. Имајући то у виду може се са сигурношћу закључити да је уговорна пракса ЕЗ, а потом и ЕУ, ишла далеко испред решења предвиђених примарним правом, односно одредаба садржаних у оснивачким уговорима.

Творци Лисабонског уговора учинили су значајан напор да се тај раскорак између фактичког стања и правне регулативе смањи и то на начин који представља једну од битних и сада већ традиционалних одлика поступка измене и допуне оснивачких уговора. Они су се, наиме, определили да кодификују постојећу и добро утемељену праксу у овој области, у првом реду јуриспруденцију Суда правде. Том приликом, као што је то чинио и сам Суд, одвојено и посебно је регулисано питање постојања овлашћења за закључивање међународних уговора од питања правне природе тог овлашћења. Поред тога, преузет је и кроз институт индиректних или секундарних овлашћења кодификован концепт имплицитних овлашћења. На исти начин уређено је питање класификације овлашћења ЕУ у уговорној материји према критеријуму њихове правне природе. Сва ова решења несумњиво јачају правну сигурност у погледу домаћаја и природе *jus contrahendi* ЕУ и са становишта трећих субјеката чине је пожељним и поузданим партнером у процесу уговорног регулисања међусобних односа.

Исте последице имало би и озакоњење мешовитих споразума и уговора са недржавним територијалним субјектима да се и за њих нашло места о оснивачким уговорима. Разлоге који су навели творце Лисабонског уговора да их не укључе у примарно право, упркос чињеници да су они данас постали сасвим нормална појава у уговорној пракси, за сада није могуће утврдити. Преостаје само закључак да је ЕУ, шест деценија после свог настанка, успела да

изгради солидан, иако не и потпун, правни оквир уговорног регулисања својих односа са „спољним светом”.

ЛИТЕРАТУРА

- Кнежевић-Предић Весна, Радивојевић Зоран, *Како настаје и делује право Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2009.
- Медовић Владимир, „Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Косова“, *Ревизија за европско право*, Удружење за европско право, Крагујевац, бр. 1/2016, стр. 5-66.
- Радивојевић Зоран, *Уговори међународних организација у савременом међународном јавном праву*, СКЦ, Ниш, 1996.
- Радивојевић Зоран, „Уговорна способност Европске уније“, *Правни живот*, Удружење правника Србије, Београд, бр. 12/1998, стр. 589-603.
- Радивојевић Зоран, Раичевић Небојша, „Санкционисање држава чланица ЕУ због неизвршења пресуда Суда правде и необавештавања о спровођењу директива“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2017, стр. 243-261.
- Blumann Claude, Dubouis Louis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, LexisNexsis SA. Paris, 2010.
- Cremona Marise, “External relations and external competence of the European Union: the emergence of an integrated policy”, in: *The Evolution of EU Law* (eds. Paul Craig, Grainne de Burca), OUP, Oxford, 2011, стр. 217-268.
- Dashwood Alan, Dougan Michael, Rodger Barry, Spaventa Eleanor, Wyatt Derrick, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2011.
- Hartley Trevor, *The Foundations of European Union Law*, OUP, Oxford, 2014.
- Hartley Trevor, *Osnovi prava Evropske zajednice* (prevod). COLPI i Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1998.
- Isaac Guy, Blanquet Marc, *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, Paris, 2012.
- Karayigit Mustafa, “Why and to What Extent a Common Interpretative Position for Mixed Agreements?”, *European Foreign Affairs Review*, Kluwer Law Online, Wolters Kluwer United States inc., No. 4/2006, стр. 445-469.
- Maresceau Marc, “A Tipology of Mixed Bilateral Agreements”, in: *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World* (eds. Christophe Hillion, Panos Koutrakos), Hart Publishing, Oxford and Portland, 2010, стр. 11-29.
- Timmermans Christiaan, “Opening Remarks – Evolution of Mixity since the Leiden 1982 Conference”, in: *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World* (eds. Christophe Hillion, Panos Koutrakos), Hart Publishing, Oxford and Portland, 2010, стр. 1-8.

ПРОПИСИ И ПРАКСА

Agreement establishing an association between European Economic Community and Greece, OJ, EEC, 1963, C 26/294.

Agreement on Cooperation and Mutual Administrative Assistance in Custom Matters, OJ EC, 1999, L 151/21.

22/70, *Commission v Council*, ECLI:EU:C:1971:32.

3-4 и 6/76, *Cornelis Kramer and Others*, ECLI:EU:C:1976:114.

C-476/98, *Commission v Germany* (“*Open Skies*”), ECLI:EU:C:2002:631.

Opinion 1/76, *Draft Agreement establishing European Laying-up Fund for Inland Waterway Vessels*, ECLI:EU:C:1977:63.

Opinion 1/78, *Draft Convention of the International Atomic Energy Agency on the Physical Protection of Nuclear Materials, Facilities and Transports*, ECLI:EU:C:1979:224.

Opinion 2/91, *Convention No. 170 of the International Labour Organization concerning Safety in the Use of Chemicals at Work*, ECLI:EU:C:1993:106.

Opinion 2/94, *Accesion by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, ECLI:EU:C:1996:140.

Opinion 1/03, *Competence of the Community to conclude the new Lugano Convention on jurisdiction and the recognition and enforcement judgments in civil and commercial matters*, ECLI:EU:C:2006:81.

Stabilisation and Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and Kosovo, of the other part, OJ EU, 2016, L 71.

Vesna Knezevic-Predic, Zoran Radivojevic

**TREATY-MAKING POWER
OF THE EUROPEAN UNION:
SIX DECADES LATER**

Resume

Owing to the new solutions contained in the Lisbon Treaty, which mostly comprise the codification of the existing treaty and case-law practice, six decades after its creation the EU has built a solid legal framework for regulating its treaty relations with the “outside world”. In this paper, the authors analyze only the relevant provisions regulating the legal ground of the EU treaty-making power and the legal nature of its competence to conclude treaties. Considering the legal ground, a clear distinction has been made between direct or primary powers to conclude agreements explicitly regulated by the founding treaties, on the one hand, and the indirect or secondary powers arising from the legal facts envisaged in the founding treaties. As for the legal nature, provisions explicitly envisage only the exclusive powers of the EU to conclude agreements, without specifying the shared or so-called “soft” powers of the Union to coordinate, support and complement the treaty activities of the Member States but the latter can still be inferred by interpreting various parts of the founding treaties. Mixed agreements and EU treaties with non-state territorial entities remain outside the scope of the subject matter of the Lisbon Treaty, despite the fact that they have become a normal phenomenon in the contemporary treaty practice of this organization.

Keywords: treaty-making power, EU, Lisbon Treaty, direct and indirect powers, exclusive and shared powers, mixed agreements, non-state entities

* Овај рад је примљен 31. јануара 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 26. фебруара 2018. године.