

Примљено:

12. фебруара 2009.

Прихваћено:

3. марта 2009.

Оригинални

научни рад

*Дејана Вукчевић**

Институт за политичке студије, Београд

ЕВРОПСКА УНИЈА И ЗАКЉУЧЕЊЕ МЕЂУНАРОДНИХ СПОРАЗУМА У ОБЛАСТИ БЕЗБЕДНОСНЕ И ОДБРАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ: ПОСЛЕДИЦЕ ПО МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ СУБЈЕКТИВИТЕТ ЕУ¹⁾

Сажетак

У овом чланку анализира се комплексно питање међународноправног субјективитета Европске уније. Анализа је усмерена на уговорну способност Европске уније, која се разматра кроз одредбе Уговора о ЕУ, али и кроз праксу закључења споразума од стране ЕУ у области европске безбедносне и одбрамбене политике. На основу анализе уговорне способности Уније, циљ је да се укаже у којој мери и да ли Унија данас поседује међународноправни субјективитет.

Кључне речи: међународноправни субјективитет, уговорна способност, Европска унија.

1. УГОВОРНА СПОСОБНОСТ КАО ИЗРАЗ МЕЂУНАРОДНОПРАВНОГ СУБЈЕКТИВИТЕТА МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

Данас је општеприхваћено да су међународне организације субјекти међународног права. Међутим, термин «међународна

* Научни сарадник у ИПС у Београду

1) Рад је настао у оквиру научног пројекта «Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији» (149057Д), који се развија у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство науке Републике Србије.

организација» је и данас неодређен и различито дефинисан. Примера ради, у Бечкој конвенцији о уговорном праву из 1986. године, налазимо на дефиницију да међународна организација, «за потребе Конвенције, (...)представља међувладину организацију». Дакле, Конвенција не даје прецизну дефиницију организација.

У домаћој литератури налазимо на дефиницију Радослава Стојановића и Војина Димитријевића, који одређују међународне организације као «организовани систем односа између држава чланица, који се изражава у постојању органа организације, које представљају средишта одлучивања и преко којих организација делује као посебан субјект међународних односа и међународног права»²⁾. Такође, Смиља Аврамов и Миленко Крећа одређују међународну организацију у најширем смислу, као «формалне, институционалне облике међународних односа, засноване на добровољној основи»³⁾. У иностраној литератури налазимо различите дефиниције међународних организација. Тако неки аутори одређују међународну организацију као «ентитет који има способност независног деловања на међународном плану»⁴⁾, или пак као «аутономни ентитет, заснован на оснивачком акту, који изражава своју независну вољу преко заједничких органа и поседује способност да делује на међународном плану»⁵⁾. Дакле, ако прихватимо да је способност деловања на међународном плану елемент дефинисања једне међународне организације, онда је и међународноправни субјективитет неопходан атрибут једне међународне организације. Јер, међународноправни статус подразумева аутономију организације и њену способност да делује независно у односу на државе осниваче.

Ипак, чини се да није све тако једноставно, јер је међународноправни субјективитет међународних организација предмет размиоилажења у доктрини међународног права. Разликујемо најмање три опречне теорије које се односе на међународноправни статус међународних организација. Прво, ради се о тзв. теорији

2) Војин ДИМИТРИЈЕВИЋ, Радослав СТОЈАНОВИЋ, Међународни односи, Службени лист СРЈ, Београд, 1996, стр.117.

3) Смиља АВРАМОВ, Миленко КРЕЋА, Међународно јавно право, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1993, стр. 127.

4) Nanette NEUWAHL, « Legal Personality of the European Union – International and Institutional Aspects » in Vincent KRONENBERGER (ed.), The European Union and the International Legal Order : Discord or Harmony? TMC Asser Press, Hague, 2001, p. 4.

5) Philippe GAUTIER, « The Reparation for Injuries Case Revisited : The Personality of the European Union », *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2000, p. 333.

«воље», према којој правни субјективитет међународне организације зависи, пре свега, од воље њених оснивача. Ако државе оснивачи имају «вољу» да подаре организацији међународноправни субјективитет (оснивачким актом), онда се та организација може сматрати субјектом међународног права. Ако, у противном, државе немају такву «вољу», међународна организација биће лишена међународноправног субјективитета. Ова теорија такође инсистира и на признању међународне организације од стране међународне заједнице. Заговорници ове теорије су биле махом социјалистичке државе, и ова «рестриктивна» теорија је имала тешкоће да се одржи са развојем специјализованих међународних организација које су имале статус правног лица, иако њихови конститутивни акти то нису изричито предвиђали. Друго, ради се о тзв. «објективној» теорији, која почива на становишту да међународноправни субјективитет организације проистиче из саме чињенице да та организација постоји. Заговорници ове теорије сматрају да уколико једна организација може независно да делује на међународном плану и уколико је посебан ентитет у односу на државе осниваче, она има и међународноправни статус. Ова теорија је настојала да превазиђе неке тешкоће са којима се суочавала теорија воље, који су се, пре свега, односили на интерпретацију «воље» оснивача, као и на потребу за признањем организације (примера ради, Европске заједнице нису биле признате од стране СССР-а све до 1989. године). Трећа теорија је функционална, и најшире прихваћена када је реч о међународноправном субјективитету међународних организација. Ова теорија почива на становишту да правни субјективитет организације проистиче индиректно из функција које организација врши преко својих органа, нарочито када вршење функција изражава независну вољу у односу на државе осниваче⁶⁾.

За међународноправни субјективитет везује се и уговорна способност или уговорни капацитет, као право закључења међународних уговора. Питање односа између међународноправног субјективитета једне међународне организације и њене уговорне способности је комплексно, и одликују га размимоилажења у погледу основа уговорне способности међународних организација. Разликују се три опречна мишљења о овом питању. Прво, неки аутори

6) Esa PAASIVIRTA, « The European Union: From an Aggregate of States to a Legal Person? », *Hofstra Law&Policy*, vol. 2, 1997, pp. 42-43. Видети и Jan KLABBERS, « Presumptive Personality : The European Union in International Law », in Martti KOSKENNIEMI (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, Martinus Nijhoff Publishers, Hague, 1998, pp. 234-237.

сматрају да међународноправни субјективитет представља правни основ за закључење међународних уговора. Према овом мишљењу, уговорна способност настаје као последица постојања међународноправног субјективитета једне међународне организације. Друго, један део доктрине сматра да уколико је оснивачким статутом једној међународној организацији експлицитно или имплицитно призната способност закључења уговора, њој је уједно и признат међународноправни субјективитет. У овом случају уговорна способност представља доказ да међународна организација поседује међународноправни субјективитет. Треће, постоји мишљење које негира постојање везе између међународноправног субјективитета и уговорне способности и третира их као засебне категорије⁷⁾.

Прво мишљење полази, дакле, од становишта да уколико једна међународна организација има статус субјекта међународног права, она самим тим поседује и уговорну способност. Ово становиште подржава и пракса међународних судова. Једно од највише цитираних и најпознатијих мишљења о овом питању је мишљење Међународног суда правде *Reparation for Injuries*⁸⁾. Наиме, Повеља УН не предвиђа експлицитно правни субјективитет ОУН-а. Суд ипак у овом мишљењу закључује да ОУН има такву способност, при чему полазну основу представља Повеља и функције које су поверене овој организацији. Тако Суд истиче да је *«предвиђено да Организација извршава и ужива, и да она извршава и ужива обавезе и права који се могу објаснити само на основу поседовања, у великој мери, међународноправног субјективитета»*⁹⁾. Међутим, иако ово становиште *«стоји у хармонији са општим појмом уговорне способности»*¹⁰⁾, оно има одређене слабости, јер за разлику од уговорне способности држава, уговорна способност међународних организација је изведеног карактера, и у великој мери се своди на уговорно признање овлашћења међународне организације да закључује споразуме. Друго мишљење које предвиђа да је основ уговорне способности међународних организација оснивачки акт, такође има одређене недостатке, јер оснивачки акти обично не садрже опште овлашћење организације да закључује међународне

7) Zoran RADIVOJEVIC, « La personnalité juridique internationale et la capacité des organisations internationales universelles de conclure des traités », *Facta Universitatis*, Series Law and Politics, vol. 1, n°1, 1997, p. 96.

8) *Reparation for Injuries*, (1949), ICJ Rep. 174.

9) *Reparation for Injuries*, (1949), ICJ Rep. 174, p. 179.

10) Смиља АВРАМОВ, Миленко КРЕЂА, Међународно јавно право, Завод за уџбенике и наставна средства, стр. 345.

уговоре, већ углавном овлашћења за закључење одређених врста уговора¹¹⁾.

2.

*ЕВРОПСКА ЗАЈЕДНИЦА, ЕВРОПСКА УНИЈА,
МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ СУБЈЕКТИВИТЕТ
И ЗАКЉУЧЕЊЕ УГОВОРА: УГОВОРНЕ ОДРЕДБЕ*

Римски уговори не садрже експлицитне одредбе о међународноправном субјективитету Европске заједнице. У члану 281 (бивши члан 210) налазимо на формулацију да (Европска) *«Заједница има својство правног лица»*, чиме се не појашњава да ли је реч о унутрашњем правном субјективитету или међународноправном субјективитету Европске заједнице. Чини се да ову дилему отклања члан 282 Римских уговора (бивши члан 211), који утврђује да *«у свакој држави чланици Заједница има најширу правну и пословну способност која се признаје правним лицима према њиховим националним правима»*, те да Заједница, *«између осталог, може стицати и отуђивати покретну или непокретну имовину и може бити странка у судском поступку»*. Дакле, члан 282 подвлачи разлику између Заједнице и њених држава чланица у међусобним односима. Другим речима, Заједница не «апсорбује» државе чланице које је чине, већ се појављује као независно правно лице у односу на њих. Судска пракса је потврдила ово тумачење, јер је у познатој пресуди *Costa v. ENEL* Суд Европских заједница утврдио да *«успостављајући Заједницу неограниченог трајања, која има сопствене институције, правну способност, пословну способност и способност представљања на међународном плану, и посебно, стварна овлашћења која проистичу из ограничења суверености или преноса власти са држава чланица на Заједницу, државе чланице су ограничиле своја суверена права, и на тај начин створиле систем права који обавезује и њихове држављане и њих саме»*¹²⁾.

Када говоримо о правном субјективитету једне међународне организације, не треба сметнути са ума да овај појам почива на два основна принципа. Прво, међународна организација има способност да делује независно у односу на државе које је чине. Друго, међународна организација треба да делује независно у од-

11) Zoran RADIVOJEVIC, « La personnalité juridique internationale et la capacité des organisations internationales universelles de conclure des traités », *op.cit.*, p. 96.

12) Пресуда *Costa v. ENEL*, (1964), ECR 585, p. 593.

носу на треће државе. Дакле, када говоримо о међународноправном субјективитету Европске заједнице, не можемо се ослонити само на одредбе члана 281 Уговора о ЕЗ, које, истина, дају полазне основе, али се, пре свега, односе на унутрашњи правни субјективитет Заједнице, већ се морамо осврнути и на судску праксу Суда правде Европских заједница. У пресуди *AETR* из 1971. године, Суд је, разматрајући овлашћења Заједнице да закључује међународне споразуме, истакао да је потребно осврнути се на *«опити систем комунитарног права који се тиче односа са трећим државама»*¹³⁾. Другим речима, да *«треба узети у обзир систем уговора, исто толико колико и његове материјалне одредбе»*. Полазна тачка у том разматрању треба да представља члан 281 (тадашњи члан 210), који је *«одраз општег система комунитарног права»*. Из тога је Суд закључио да Заједница има *«овлашћење да успоставља уговорне односе са трећим државама»*, те да ово овлашћење не проистиче само из експлицитних уговорних одредби, већ и из других уговорних одредби и аката које су усвојиле институције Заједнице у оквиру тих одредби. Дакле, Суд правде ЕЗ је у својој пракси утврдио постојање међународноправног субјективитета ЕЗ, при чему је полазну основу представљао члан 281 Уговора о ЕЗ. То је, уосталом, и потврђено чланом 300 Уговора о ЕЗ, који даје овлашћење Заједници да закључује међународне споразуме. Према овом члану, Комисија подноси препоруке Савету који је овлашћује да отпочне преговоре. Савет одлучује о потписивању споразума квалификованом већином, на предлог Комисије, док се једногласност предвиђа ако је у питању област за коју се тражи једногласност код усвајања унутрашњих прописа као и за споразуме о придруживању. Параграф 7 члана 300 каже да уговори које Заједница закључује са једном или више држава или међународних организација, *«обавезују органе Заједнице и државе чланице»*.

Када је реч о правном статусу Европске уније, ситуација је много комплекснија него што се чини на први поглед. Са закључењем уговора из Мастрихта, образована је Унија као посебан ентитет који се састоји од Европских заједница, допуњеним заједничком спољном и безбедносном политиком и сарадњом у области правосуђа и унутрашњих послова. Међутим, постојеће уговорне одредбе не предвиђају да Унија има статус правног лица. И поред тога, доктрина остаје подељена око питања да ли Европска унија

13) Пресуда *AETR*, (1971), ECR 273.

има својство правног лица или не. Наиме, иако уговорне одредбе не предвиђају експлицитно ово овлашћење ЕУ, многи аутори сматрају да имплицитно Европска унија има статус правног лица, и да се то може закључити из уговорних одредби. Ако се осврнемо на одредбе уговора из Мастрихта, видећемо да се у члану 1 заједничких одредби истиче да државе чланице *«међусобно успостављају Европску унију»*, те да Уговор представља *«нову етапу у процесу стварања све чвршијег јединства између народа Европе»*. Такође, према одредбама Уговора из Мастрихта, Унија има посебне циљеве и задатке у односу на државе чланице. Њен основни задатак је да *«организује, на усклађен и солидаран начин, односе између држава чланица и између њихових народа»* (чл.1). У том циљу, Унија треба да подстиче уравнотежен и трајан привредни и друштвени развој и висок ниво запослености, да потврђује свој идентитет на међународној сцени, посебно вођењем заједничке спољне и безбедносне политике, да јача заштиту права и интереса држављана својих држава чланица успостављањем права грађанства Уније, да одржи и ојача Унију као простор слободе, безбедности и правде и да у целости очува тековине Заједнице и да их даље развија (члан 2, бивши члан Б). Ове одредбе јасно указују да је Унија посебан ентитет у односу на државе чланице. То је потврђено у и бившем члану Ц (члан 3) заједничких одредби, који предвиђа да *«Унија располаже јединственим институционалним оквиром који осигурава усклађеност и континуитет активности предузетих ради остварења њених циљева, уз поштовање и развијање тековина Заједнице»*. Једини орган који је својствен само Унији је Европски савет, који је састављен од шефова држава или влада држава чланица и председника Комисије, и који даје *«неопходан подстицај за развој Уније и утврђује опште политичке смернице»*. Ипак, иако Уговор из Мастрихта подвлачи посебно правно постојање ЕУ у области спољне и безбедносне политике, и наводи да су државе чланице и Унија заједнички одговорне за дефинисање и спровођење ове политике, извршење ове политике поверено је у потпуности државама чланицама, уз кључну улогу Савета у процедуралној сфери. То указује на чињеницу да Европска унија представља *«процес»*, а не потпуно оформљено правно лице¹⁴⁾.

Одредбе Уговора из Амстердама представљају значајан помак у погледу међународноправног статуса Европске уније. Члан 11

14) Jim CLOOS, Gaston REINESCH, Daniel VIGNES, Joseph WEYLAND, *Le traité de Maastricht, genèse, analyse, commentaires*, Bruylant, Bruxelles, 1993, pp. 115-116.

Уговора о ЕУ (бивши члан Ј. 1) је измењен, и истиче да *«Унија утврђује и спроводи заједничку спољну и безбедносну политику»*. Овај члан представља значајну новину у односу на Уговор из Мадрихта који је предвиђао да *«Унија и државе чланице утврђују и спровode заједничку спољну и безбедносну политику»*. Дакле, признато је да је сама Унија одговорна за дефинисање и спровођење ЗСБП-а. Међутим, ова нова улога ЕУ у оквиру другог стуба била је у супротности са одсуством њеног међународноправног субјективитета, јер Унија није била у могућности да закључује уговоре са трећим државама. Показало се да одсуство правног субјективитета ЕУ није било усклађено са амбицијом да ЕУ постаје глобална сила у међународним односима и да за то поседује одговарајућа средства. Током преговора који су довели до закључења уговора из Амстердама, предложена су три решења ради превазилажења овог проблема. Прво, предложено је да се експлицитно призна међународноправни субјективитет ЕУ. Друго, предложено је да државе чланице закључују, «у име Уније», уговоре у оквиру ЗСБП-а. Треће решење односило се на могућност да Унија закључује међународне уговоре у одређеним областима у оквиру другог и трећег стуба. Прва могућност је одмах одбачена и прихваћен је трећи предлог. Међутим, усвајање ове опције пратила је бојазан држава чланица да не дође до њеног радикалног развоја, те је отуда текст у коначној верзији израз минималног компромиса. Овај компромис садржан је у члану 24 уговора из Амстердама и у Декларацији број 4 која је унета у уговор из Амстердама. Члан 24 је предвиђао да када је *«неопходно да се закључи споразум са једном или више држава или међународних организација, Савет може да овласти председавајућег, коме ће према потреби помагати Комисија, да у том циљу отпочне преговоре»*. Ови споразуми треба да буду закључени од стране Савета једногласном одлуком, на предлог председавајућег. Такође, према члану 24, споразум који је закључен неће обавезивати државу чланицу чији представник у Савету изјави да је обавезан да поштује властите уставне одредбе. Што се тиче Декларације број 4, она је предвиђала да *«одредбе члана 24 и 38, као и сваки споразум који из тога произлази, не подразумевају пренос надлежности са држава чланица на Европску унију»*. Ипак, ова декларација не угрожава нити ограничава домет одредби садржаних у

члану 24 Уговора о ЕУ, већ радије подржава закључење споразума од стране Уније, јер самим признањем теоријске могућности преноса надлежности са држава чланица на Унију, ова декларација признаје и постојање Европске уније као посебног ентитета у односу на државе чланице¹⁵⁾.

Уговором из Нице проширене су одредбе члана 24 Уговора о Европској унији, што, по неким ауторима, представља значајно приближавање одредбама члана 300 Уговора о Европској заједници о закључењу међународних уговора¹⁶⁾. Изменама члана 24, установљена је већа аутономија ЕУ у односу на државе чланице, а самим тим, према нашем мишљењу, и имплицитно признат међународноправни субјективитет ЕУ. Ревизија члана 24 односи се на три аспекта. Прво, уведена је процедура одлучивања квалификованом већином *«када се споразумом предвиђа примена заједничке акције или заједничког става»* (члан 24, параграф 3). Увођење квалификоване већине као начина доношења одлука пре свега је резултат настојања да се побољша функционална ефикасност Уније у перспективи њеног проширења¹⁷⁾. Наиме, у складу са чланом 6 заједничких одредби, који предвиђа да *«Унија обезбеђује неопходна средства за постизање својих циљева и за успешно вођење својих политика»*, дошло се до закључка да квалификована већина представља то *«неопходно средство»* које ће Унији омогућити да оствари циљеве предвиђене чланом 2 – афирмацију свог идентитета на међународној сцени. Такође, увођење квалификоване већине имало је и за циљ да успостави паралелизам између процедура доношења одлука на унутрашњем и спољашњем плану: ради се о настојању да се на спољашњем плану напредује приближно истим ритмом као и на унутрашњем плану. Ипак, доношење одлука квалификованом већином је ограничено само на примену заједничке акције или става, и не примењује се на одлуке које су повезане са војним питањима или су из домена одбране. Такође, параграф 3 члана 24 предвиђа да ће се одлучивање квалификованом већином

15) Stephan MARQUARDT, « The Conclusion of International Agreements under Article 24 of the Treaty on European Union », in Vincent KRONENBERGER (ed.), *The European Union and the International Legal Order : Discord or Harmony ?* TMC Asser Press, Hague, 2001, p. 346.

16) Inger ÖSTERDAHL, « The EU and its Member States, Other States, and International Organizations – The Common European Security and Defence Policy after Nice », *Nordic Journal of International Law*, vol. 70, n°s 1-2, 2001, p. 348.

17) Josiane AUVRET-FINCK, « Commentaire de l'article 24 », in Joël RIDEAU (dir.), *Union européenne – Commentaire des traités modifiés par le traité de Nice du 26 février 2001*, Paris, LGDJ, 2001, p. 56.

обављати «у складу са чланом 23, тачка 2», а то значи да се неће гласати уколико нека држава изјави да се супротставља гласању квалификованом већином због неког важног разлога из домена националне политике. У том случају, Савет може затражити, одлуком донесеном квалификованом већином, да ово питање размотри Европски савет, у циљу једногласног доношења одлуке. Исто као и уговор из Амстердама, и уговор из Нице предвиђа да «ниједан споразум неће бити обавезујући за ону државу чланицу чији представник у Савету изјави да је она обавезна да се повинује захтевима своје уставне процедуре». У том случају, остале државе чланице могу да постигну договор о привременој примени споразума у питању. Неки аутори сматрају да је овај параграф најконтроверзнији када је реч о члану 24 Уговора о ЕУ¹⁸⁾, будући да се може двојако тумачити. С једне стране, позивање на уставне процедуре држава чланица као и могућност да држава не примењује споразум који је потписан, може се тумачити као одсуство овлашћења Уније да закључује међународне уговоре, пошто коначна одлука остаје у рукама држава чланица. С друге стране, ипак, ако државе чланице постају чланице тог уговора, одредбе о уставној процедури постају излишне.

Параграф 2 члана 24 предвиђа да ће Савет «*доносити једногласне одлуке када споразум обухвата питање за које је потребна једногласност код доношења интерних одлука*». Исту одредбу налазимо и у члану 300 Уговора о ЕЗ, који предвиђа процедуру закључења уговора Заједнице са једном или више држава или међународних организација, и који предвиђа да Савет «*одлучује једногласно када се споразум односи на област за коју се тражи једногласност код усвајања унутрашњих прописа*». С обзиром да је једногласност основни начин доношења одлука у оквиру заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ, логично је да ће закључење споразума у оквиру ове области најчешће почивати на једногласности.

С обзиром на ограничења која прате процедуру одлучивања квалификованом већином при закључењу уговора из области другог стуба Уније, може се рећи да је њено увођење имало, пре свега, симболични значај, јер је прекинута веза између једногласности и закључења уговора од стране ЕУ.

18) Ramses WESSEL, Gloria Fernandez ARRIBAS, «EU Agreements with Third Countries: Constitutional Reservations by Member States», in S. BLOCKMANS (ed.), *The European Union and Crisis Management*, TMC Asser Press, Hague, 2008, p. 294.

Новину представља параграф 6 члана 24, који истиче да « споразуми који се закључе под условима наведеним у овом члану ће бити обавезујући за органе Уније ». То значи да Унија има могућност да делује самостално, преко институција, у односу на своје државе чланице. Овај параграф је посебно значајан за разматрање правног субјективитета Уније. Наиме, ако ови споразуми везују институције Уније, може се из тога закључити да Унија поседује међународноправни субјективитет, јер би било тешко оспоравати овај статус Унији ако су њене институције везане међународним споразумима које је Унија закључила. Овај закључак се може извести и на основу сличности са чланом 300 Уговора о ЕЗ, који је, за разлику од члана 24 Уговора о ЕУ, много јаснији и прецизнији када је реч о уговорним одредбама. Чини се да су члан 24 Уговора о ЕУ и члан 300 Уговора о ЕЗ засновани на различитој логици, јер члан 24 полази од претпоставке да су државе чланице те које закључују споразуме који ће бити обавезујући за институције, док се у случају члана 300 полази од претпоставке да је Заједница та која закључује споразуме, који ће бити обавезујући за државе чланице. Ипак, резултат је исти, јер су у оба случаја Унија/Заједница и државе чланице везане међународним споразумима.

Иако члан 24 Уговора о ЕУ није експлицитно истакао, споразуми који се закључују у оквиру другог стуба Уније су споразуми Уније, а не њених држава чланица. На то указују и члан 11 Уговора о ЕУ, који предвиђа посебно постојање Уније у односу на њене државе чланице, док се чланови 14 и 15 Уговора о ЕУ односе на инструменте Уније, а не њених држава чланица. Дакле, уговором је прихваћено да је Унија ентитет који је различит и аутономан у односу на државе чланице, и да, у оквиру спољних односа, има своје инструменте деловања.

3.

ЕВРОПСКА УНИЈА И ЗАКЉУЧЕЊЕ МЕЂУНАРОДНИХ СПОРАЗУМА У ОБЛАСТИ БЕЗБЕДНОСНЕ И ОДБРАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ

Дилема да ли су споразуми закључени у оквиру заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ, а на основу члана 24 Уговора о ЕУ, споразуми Уније или њених држава чланица изгубила је на значају у пракси. Последњих година, Унија је постала страна уговорница у великом броју уговора који су потписани у оквиру члана

24. Томе је, пре свега, значајно допринео развој европске безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Према неким ауторима, од марта 2002. године, када је установљена прва мисија ЕУ у оквиру европске безбедносне и одбрамбене политике (цивилна мисија у БиХ), око 70 споразума је потписано од стране Уније на основу члана 24, а који су се односили на ову политику¹⁹⁾.

Подручје западног Балкана представља «привилеговано» подручје за активности Уније у оквиру члана 24 Уговора о ЕУ²⁰⁾. Почетком 90-тих година, током рата у бившој Југославији, када је образована заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ уговором из Мадрихта, закључен је и први споразум у оквиру другог стуба Уније, у коме је Унија била страна уговорница. Ради се о тзв. Меморандуму о сагласности који је закључен 5. јула 1994. године између Европске уније и Западноевропске уније с једне стране, и представника власти у БиХ са друге стране, а тицао се цивилне администрације Мостара²¹⁾. Ипак, Унија није могла да закључи споразум са странама у сукобу као једина страна уговорница, већ је Меморандум потписан од стране ЕУ и ЗЕУ. Међутим, са развојем европске безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, пракса потписивања споразума од стране ЕУ постаје устаљена. Могу се разликовати три врсте споразума у којима је Унија страна уговорница. Прво, ради се о споразумима који се тичу статуса војних/цивилних снага и саме мисије и државе у којој се одвија мисија, са циљем да се правно дефинише мисија ЕУ у оквиру европске безбедносне и одбрамбене политике. Друго, реч је споразумима ЕУ са државама које нису чланице ЕУ, а које су у војном или техничком смислу присутне у операцијама ЕУ. Треће, ради се о споразумима о размени поверљивих информација између ЕУ и трећих држава или међународних организација²²⁾. Прва група споразума²³⁾ су билате-

19) Aurel SARI, «The Conclusion of International Agreements by the European Union in the Context of the ESDP», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 57, January 2008, p. 55.

20) Philippe de SCHOUTHEETE, Sami ANDOURA, « The Legal Personality of the European Union », *Studia Diplomatica*, vol. LX, n°1, 2007.

21) То је навело неке ауторе да се питају каква је правна ваљаност потписа председавајућег ЕУ у овом документу, с обзиром да Унија нема статус правног лица – Eric REMACLE, Barbara DELCOURT, « La PESC à l'épreuve du conflit yougoslave », in Marie-Françoise DURAND, Alvaro DE VASCONCELOS (dir.), *La PESC. Ouvrir l'Europe au monde*, Presses de sciences politiques, Paris, 1998, p. 250.

22) Aurel SARI, «The Conclusion of International Agreements by the European Union in the Context of the ESDP», *op.cit.*, p. 55.

23) Ради се о тзв. споразумима SOFA (Status of forces agreement) и SOMA (Status of Mission agreement).

рални или мултилатерални споразуми који утврђују статус војног и цивилног особља у држави у којој се мисија спроводи. Примера ради, ЕУ је у оквиру члана 24 Уговора о ЕУ закључила споразуме ове врсте са БиХ и Македонијом у оквиру полицијске мисије коју је спровела у овој области²⁴⁾, као и у другим регионима у свету²⁵⁾. Друга група уговора се односи на учешће трећих држава, које нису чланице Уније, у операцијама европске и одбрамбене политике ЕУ. Ови уговори обавезују треће државе да поштују одредбе заједничких акција о успостављању одређене мисије, које је Савет ЕУ усвојио једногласно, и намећу им обавезу да обезбеде да њихово особље делује у складу са одредбама заједничких одлука²⁶⁾. Пример треће групе споразума је и споразум између Европске уније и НАТО о безбедности информација, који се односи на поверљиве информације²⁷⁾, као и са БиХ, Македонијом, Бугарском, Хрватском, Румунијом итд. Такође, у априлу 2006. године, потписан је уговор о сарадњи и помоћи између ЕУ и Међународног кривичног суда, који предвиђа процедуру размене поверљивих информација између ЕУ и Суда²⁸⁾.

- 24) Accord entre l'Union européenne et la Bosnie-et-Herzégovine relatif aux activités de la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-et-Herzégovine, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 293 du 29 octobre 2002, p. 2 ; Accord entre l'Union européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine relatif au statut et aux activités de la Mission de police de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (EUPOL Proxima), *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 16 du 23 janvier 2004, p. 66.
- 25) Accord entre l'Union européenne et la Géorgie relatif au statut et aux activités de la mission « Etat de droit » de l'Union européenne en Géorgie EUJUST THEMIS, *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 389, du 30 décembre 2004, p. 42 ; Accord entre l'Union européenne et la République démocratique du Congo relatif au statut et aux activités de la Mission de police de l'Union européenne en République démocratique du Congo (EUPOL « Kinshasa »), *Journal officiel de l'Union européenne de l'Union européenne*, n° L 256, du 1^{er} octobre 2005, p. 58 ; Accord entre l'Union européenne et la République gabonaise relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne dans la République gabonaise, *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 187, du 8 juillet 2006 p. 43.
- 26) Accord entre l'Union européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine sur la participation de l'ancienne République yougoslave de Macédoine à l'opération militaire de gestion de crise menée par l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine, *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 188, du 11 juillet 2007, p.10 ; Accord entre l'Union européenne et la République de Croatie concernant la participation de la République de Croatie à la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan, *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 270 du 13 octobre 2007, p. 28.
- 27) Accord entre l'Union européenne et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord sur la sécurité des informations, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 80 du 27 mars 2003, p. 36.
- 28) Accord de coopération et d'assistance entre la Cour pénale internationale et l'Union européenne, *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 115 du 28 avril 2006, p. 50.

4. МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ СУБЈЕКТИВИТЕТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ: ЗАЧЕТАК ИЛИ РЕАЛНОСТ?

Споразуми закључени у оквиру европске безбедносне и одбрамбене политике, а на основу члана 24 Уговора о ЕУ, означавају Европску унију као уговорну страну. О овим уговорима преговара председавајући ЕУ, и он је овлашћен да именује особу која ће потписати споразум «*који обавезује Европску унију*»²⁹⁾. Дакле, Савет делује у име Уније у оквиру члана 24, а не у име држава чланица. Ипак, неки аутори сматрају да сама чињеница да су ови споразуми закључени у име Уније не доводи аутоматски до тога да Унија поседује способност да закључује уговоре као посебан ентитет³⁰⁾. Ова способност подразумева постојање одређених права и обавеза Уније који су различити од права и обавеза њених држава чланица. Ако се осврнемо на одредбе споразума закључених у оквиру ЕБОП-а, видећемо да ситуација није превише јасна. Примера ради, споразуми о статусу снага и мисије указују да су привилегије и имунитети везани за мисије управљања кризама и за особље, а не за Унију као посебан ентитет. Такође, у споразумима о размени поверљивих информација налазимо формулацију да «*Европска унија значи, за потребе споразума, Савет, Генерални секретаријат Савета и Комисију*»³¹⁾. Ситуација је нешто јаснија када је реч о споразумима са трећим државама или међународним организацијама. Нпр. споразум који је Унија закључила са НАТО-ом о размени поверљивих информација даје овлашћење Унији да у одређеним случајевима не дозволи пренос поверљивих информација на државе чланице. Исто тако, права и обавезе ЕУ као посебног ентитета у односу на државе чланице подразумевају и њену међународну одговорност у случају неиспуњења својих међународних обавеза. Ово питање је у споразумима регулисано тако да сви спорови везани за примену споразума буду разматрани од стране тзв. заједничке групе за координацију која се састоји од представника мисије и државе у којој се одвија мисија. У случају да се не постигне договор, спорови који се односе на тумачење или спровођење споразума треба да буду регулисани дипломатским путем

29) Décision 2004/924/PESC du Conseil du 22 novembre 2004 concernant la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la Géorgie relatif au statut et aux activités de la mission « Etat de droit » de l'Union européenne en Géorgie, EUJUST THEMIS, *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 389 du 30 décembre 2004, p. 41 (article 2).

30) Aurel SARI, *op.cit.*, p. 81.

31) Accord entre l'Union européenne et l'OTAN sur la sécurité des informations, article 3.

између државе у којој се одвија мисија, и представника Европске уније³²⁾. Чињеница да Европска унија даје предност билатералним дипломатским преговорима у односу на формалније процедуре решавања спорова указује, према неким ауторима, на тежњу Уније да избегне да ови споразуми постану предмет правног поступка³³⁾. Ипак, истиче се да то не нарушава правну природу обавеза предузетих у споразумима Уније, као ни међународну одговорност у случају неиспуњења предвиђених обавеза³⁴⁾.

Неки аутори истичу да је потписивање споразума у оквиру члана 24 Уговора о ЕУ довољан и јасан показатељ међународноправног субјективитета ЕУ. Тако се, на пример, истиче да у насловима споразума нема помињања држава чланица, већ само Европске уније, као и да ниједан од тих споразума није потписан као мешовити споразум (потписан од стране Уније и држава чланица истовремено)³⁵⁾.

Данас се тешко може наићи на мишљење који у потпуности искључује постојање међународноправног субјективитета Европске уније. Међу ауторима који сматрају да Унија има могућност да делује на пољу међународног права постоје извесне разлике: има оних који сматрају да Унија има статус правног лица, да је то реалност, која, међутим, у пракси није у одговарајућој мери спроведена, и оних који сматрају да правни субјективитет Уније тек треба да се развије, да је овај процес тек у повоју. Ако размотримо статус Европске уније у светлу тзв. теорије «воље», намећу се многа питања. Да ли се на основу одсуства експлицитних уговорних одредби може са сигурношћу закључити да Унија не може имати међународноправни статус све до измене уговора о ЕУ? Или ова теорија није у могућности да објасни специфичан статус Европске уније? С друге стране, ако пођемо од основних поставки тзв. објективне теорије, неоспорно је да по овој теорији Европска унија има међународноправни субјективитет. Наиме, ако размотримо (опште прихваћене) услове који неку међународну организацију квалификују као такву, то су, пре свега, постојање статута на основу сагласности држава као субјеката међународног права, поседовање

32) Accord entre l'Union européenne et la Géorgie relatif au statut et aux activités de la mission « Etat de droit » de l'Union européenne en Géorgie, EUJUST THEMIS, *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 389 du 30 décembre 2004, par. 14.

33) Aurel SARI, *op.cit.*, p. 83.

34) *Ibid.*

35) Piet EECKHOUT, *External Relations of the European Union : Legal and Constitutional Foundations*, Oxford University Press, 2004, p. 160.

посебних органа, преко којих организација изражава своју вољу, различиту од воље држава оснивача, можемо да закључимо да је Европска унија међународна организација. Најпре, постоји оснивачки уговор ЕУ (уговор из Мастрихта), затим Унија поседује своје сопствене органе и изражава вољу која се разликује од држава чланица. А по објективној теорији, то је довољно да Унија поседује међународноправни субјективитет.

Било да се ради о теорији воље или објективној теорији, неоспорно је да је право закључења споразума веома значајан елемент и критеријум међународноправног субјективитета међународних организација. Иако експлицитно државе чланице ЕУ нису дале међународноправни субјективитет Европској унији, оне су то учиниле имплицитно. Јер, као што смо навели, постоје одредбе у уговору које предвиђају да Унија закључује споразуме са трећим лицима у оквиру другог и трећег стуба (члан 24), као и одредбе које дају Унији одређене функције и циљеве чија реализација подразумева закључење одговарајућих споразума.

ЛИТЕРАТУРА

- АВРАМОВ, Смиља, КРЕЋА, Миленко, *Међународно јавно право*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1993.
- DE SCHOUTHEETE, Philippe, ANDOURA, Sami, « The Legal Personality of the European Union », *Studia Diplomatica*, vol. LX, n°1, 2007.
- ДИМИТРИЈЕВИЋ, Војин, СТОЈАНОВИЋ, Радослав, *Међународни односи*, Службени лист СРЈ, Београд, 1996.
- ЕЕСКНОУТ, Piet, *External Relations of the European Union : Legal and Constitutional Foundations*, Oxford University Press, 2004.
- GAUTIER, Philippe, « The Reparation for Injuries Case Revisited : The Personality of the European Union », *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 4, 2000.
- HILLION, Christophe, WESSEL, Ramses, « Restraining External Competences of EU Member States under CFSP », in Marise CREMONA, Bruno De WITTE (eds.), *EU Foreign Relations Law – Constitutional Fundamentals*, Hart Publishing, Oxford, 2008.
- ЈАНЕВ, Игор, « Основе политичког система Европске уније », *Политичка ревија*, vol. 18, n°4, 2008.
- KLABBERS, Jan, « Presumptive Personality : The European Union in International Law », in Martti KOSKENNIEMI (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, Martinus Nijhoff Publishers, Hague, 1998.

- LEAL-ARCAS, Rafael, « EU Legal Personality in Foreign Policy ? », *Boston University International Law Journal*, vol. 24, n°2, 2007.
- MARQUARDT, Stephan, « The Conclusion of International Agreements under Article 24 of the Treaty on European Union », in Vincent KRONENBERGER (ed.), *The European Union and the International Legal Order : Discord or Harmony ?* TMC Asser Press, Hague, 2001.
- NEUWAHL, Nanette, « Legal Personality of the European Union – International and Institutional Aspects » in Vincent KRONENBERGER (ed.), *The European Union and the International Legal Order : Discord or Harmony?* TMC Asser Press, Hague, 2001.
- ÖSTERDAHL, Inger, «The EU and its Member States, Other States, and International Organizations – The Common European Security and Defence Policy after Nice», *Nordic Journal of International Law*, vol. 70, n°3, 2001.
- PAASIVIRTA, Esa, « The European Union: From an Aggregate of States to a Legal Person? », *Hofstra Law&Policy*, vol. 2, 1997.
- RADIVOJEVIC, Zoran, « La personnalité juridique internationale et la capacité des organisations internationales universelles de conclure des traités », *Facta Universitatis*, Series Law and Politics, vol. 1, n°1, 1997.
- REICHARD, Martin, «Some Legal Issues Concerning the EU-NATO Berlin Plus», *Nordic Journal of International Law*, vol. 73, n°1, 2004.
- SARI, Aurel, «The Conclusion of International Agreements by the European Union in the context of the ESDP», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 57, n°1, 2008.
- ВУКЧЕВИЋ, Дејана, « Безбедносна и одбрамбена политика ЕУ и постојећи институционални систем ЕУ », *Политичка ревија*, vol. 18, n° 4, 2008.
- WESSEL, Ramses A., «Revisiting the International Legal Status of the EU», *European Foreign Affairs Review*, vol. 5, n°4, 2000.
- WESSEL, Ramses A., Gloria FERNANDEZ ARRIBAS, «EU Agreements with third States: Constitutional Reservations by Member States, in S. BLOCKMANS (ed.), *The European Union and Crisis Management*, TMC Asser Press, Hague, 2008.

Dejana Vukcevic

Institute for political studies, Belgrade

**THE EUROPEAN UNION AND CONCLUSION
OF INTERNATIONAL AGREEMENT IN THE FIELD
OF SECURITY AND DEFENSE POLITICS: IT'S
CONSEQUENCES FOR INTERNATIONAL POSITION
OF THE EUROPEAN UNION**

Summary

In this article author analyzed a complex issue of international stance of the European Union. The analysis is directed toward contractual capacity of the European Union, as is considered by the regulations of the Agreement on the European Union, and also through practice of conclusion of the agreement on behalf of the European Union. On the basis of the analysis of the contractual capacity of the Union, the objective of the article is to underline to which extent and whether the European Union has its own international-legal stance at all.

Key Words: international-legal stance, contractual capacity, the European Union