

RAZVOJ UGOVORNOG KAPACITETA EVROPSKIH ZAJEDNICA I EVROPSKE UNIJE OD RIMSKIH UGOVORA DO DANAS¹

Sažetak

Mada su osnovane u isto vreme, Evropske zajednice nisu u svojim osnivačkim aktima imale istovrsne odredbe o pravu na zaključenje ugovora sa drugim subjektima međunarodnog prava. Dok je Rimskim ugovorima Evropska zajednica za atomsku energiju bila generalno ovlašćena da zaključuje ugovore sa trećim subjektima, Evropska ekonomska zajednica mogla je da zaključuje ugovore samo u nekoliko posebno predviđenih slučajeva. Mastihtski ugovor, kojim je osnovana Evropska unija, nije ovoj organizaciji dodelio ugovornu sposobnost. Tek sa usvajanjem Ugovora iz Amsterdama i Nice Evropska unija stiče izričito ovlašćenje da zaključuje ugovore, ali samo u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike i policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. Lisabonski ugovor donosi značajne novine u pogledu načina regulisanja ugovornog kapaciteta EU. Pre svega, ukidanjem Evropske zajednice inaugurisana je Evropska unija, kao jedini entitet koji poseduje ugovornu sposobnost. Drugo, i možda važnije, kodifikovana su na jednom mestu pravila o pravu na zaključenje ugovora i ozakonjena postojeća sudska praksa u ovoj oblasti. Tom prilikom, tvorci ovog ugovora opredelili su se da pitanje osnova odnosno domašaja ugovornog kapaciteta Evropske unije tretiraju odvojeno od pitanja klasifikacije njenih ovlašćenja u ugovornoj materiji prema kriterijumu njihove pravne prirode.

Ključne reči: *Evropske zajednice, Evropska unija, zaključenje ugovora, Rimski ugovori, Lisabonski ugovor, direktna i indirektna ovlašćenja, isključiva ovlašćenja, podeljena ovlašćenja, meka ovlašćenja.*

1. OVLAŠĆENJA EVROPSKIH ZAJEDNICA I EVROPSKE UNIJE U OBLASTI ZAKLJUČIVANJA MEĐUNARODNIH UGOVORA PRE LISABONSKOG UGOVORA

Mada su osnovane u isto vreme, Evropske zajednice (dalje: EZ) nisu imale u svojim osnivačkim aktima podudarne odredbe o pravu na zaključenje ugovora

* Redovni profesor, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, e-mail: vesna.knezevicpredic@fpn.bg.ac.rs

** Redovni profesor, Pravni fakultet, Univerzitet u Nišu, e-mail: zoranr@prafak.ni.ac.rs

¹ Rad je podržan sredstvima Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije na osnovu Ugovora o realizaciji i finansiranju naučnoistraživačkog rada NIO u 2022. godini, broj: 451-03-68/2022-14 od 17.1.2022. godine.

sa drugim subjektima međunarodnog prava. Tvorci Rimskih ugovora su se opredelili da ovo pitanje regulišu suštinski različito za svaku od dve novoosnovane zajednice. Sposobnost za zaključivanje međunarodnih ugovora najpotpunije je uređena u Ugovoru o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju (dalje: EVROATOM). To je zapravo jedna od retkih međunarodnih organizacija² čiji se ugovorni kapacitet temelji na opštoj odredbi osnivačkog akta kojom je Zajednici povereno da „u granicama svojih ovlašćenja i nadležnosti” stupa u obaveze putem zaključivanja međunarodnih sporazuma i ugovora sa trećim državama, međunarodnim organizacijama ili državljanima trećih država³.

Ovo generalno ovlašćenje razrađeno je u nizu članova koji daju pravo EVROATOM-u da sa ovim subjektima zaključuje različite vrste sporazuma. Tako Zajednica može da sklapa sporazume o razmeni naučnih i industrijskih informacija u nuklearnoj oblasti, konvencije o isporuci ruda, sirovina i posebnih fisionih materijala uvoznog porekla, sporazume o saradnji na području atomske energije koje sa trećom državom zajednički zaključuju i sve njene države članice, kao i ugovore o saradnji sa OUN, specijalizovanim agencijama i drugim međunarodnim organizacijama. Na kraju, EVROATOM je izričito ovlašćen da sa trećom državom, zajednicom država ili međunarodnom organizacijom zaključi sporazume o pridruživanju koje odlikuju uzajamna prava i obaveze, zajedničke akcije i posebni postupci.

Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (dalje: EEZ) ne sadrži opštu klauzulu na osnovu koje bi ona bila ovlašćena da sklapa sve sporazume u okviru svojih nadležnosti, ciljeva i zadataka. Umesto toga, Rimskim ugovorima su u nekoliko posebnih odredaba predviđene oblasti u kojima EEZ može da zaključuje ugovore. Tako je ona imala nesporno pravo da vodi pregovore i zaključuje carinske i trgovinske sporazume sa trećim državama ili međunarodnim organizacijama⁴. Ovi sporazumi zaključivani su u ime EEZ, a odluku o tome donosio je Savet jednoglasno (tokom prve etape prelaznog perioda) ili kvalifikovanom većinom (nakon isteka tog perioda). Pored ovoga, EEZ bila je izričito ovlašćena da sa trećom državom, zajednicom država ili međunarodnom organizacijom zaključi sporazume o uspostavljanju pridruživanja koje karakterišu uzajamna prava i obaveze, zajedničke akcije i posebni postupci⁵. U praksi je, međutim, nekada bilo veoma teško razgraničiti sporazume o pridruživanju od trgovinskih i carinskih ugovora, posebno zbog toga što su obe vrste sporazuma sadržale odredbe o uzajamnim trgovinskim odnosima, recipročnim koncesijama, stvaranju carinskih unija ili uspostavljanju slobodnih trgovinskih ili preferencijalnih zona⁶.

² Više o tome: Z. Radivojević, *Ugovori međunarodnih organizacija u savremenom međunarodnom javnom pravu*, Studentski kulturni centar, Niš 1996, 133–147.

³ Čl. 101, st. 1 Ugovora o EVROATOM-u. Prema st. 2 ovog člana Komisija je ovlašćena da u skladu sa smernicama Saveta vodi pregovore i da zaključi ove sporazume uz pristanak Saveta koji odlučuje kvalifikovanom većinom, dok st. 3 propisuje da o sporazumima i konvencijama za čije je sprovođenje dovoljan utvrđeni budžet pregovara Komisija, koja ih zaključuje i o tome samo obaveštava Savet.

⁴ Čl. 111, st. 2 i čl. 113 Ugovora o EEZ.

⁵ Čl. 238 Ugovora o EEZ.

⁶ Bliže o tome: G. F. Mouglin, *Les accords externes de la C.E.E.*, Editions Bruylant, Bruxelles 1979, 40–41.

Rimski ugovori na nekoliko mesta pominju saradnju između EEZ i organa UN, specijalizovanih agencija, Opšteg sporazuma o trgovini i carinama (GATT), Saveta Evrope i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD). Iako se u njima ništa ne kaže o pravu na zaključenje ugovora, te odredbe tumačene su u tom smislu da sadrže nešto što se može smatrati vrlo bliskim davanju izričitog ovlašćenja⁷. U praksi, takođe, nepostojanje izričitog ovlašćenja nije predstavljalo prepreku za zaključenje većeg broja sporazuma o saradnji EEZ sa pomenutim i drugim međunarodnim organizacijama⁸.

Dok u pogledu EVROATOM-a obim i domašaj ugovornog kapaciteta nikada nije bio sporan, odsustvo opšteg ovlašćenja doprinelo je tome da na početku države članice zauzmu stav po kome EEZ poseduje samo ona prava koja su joj izričito data osnivačkim ugovorom. U skladu sa načelom poverenih ovlašćenja kod njih je preovladalo uverenje da treba prihvatiti tumačenje po kome je ugovorni kapacitet EEZ ograničen samo na izričito navedene slučajeve. Takvo restriktivno tumačenje država članica dominiralo je u prvoj fazi delovanja EEZ⁹.

Slično su rezonovali i neki komentatori Rimskih ugovora. Po njihovom mišljenju, ovaj ugovor u potpunosti počiva na principu specifičnog poveravanja nadležnosti. Zbog toga nije moguće, niti je dopušteno organima EEZ da se pozovu na teoriju implicitnih ovlašćenja i teoriju funkcionalnog međunarodnog subjektiviteta, kao njenu posledicu, da bi zasnovali legalnost sporazuma zaključenih izvan slučajeva izričito predviđenih u Rimskom ugovoru¹⁰.

Međutim, ovakvo restriktivno tumačenje doći će vrlo brzo u oči raskorak sa ugovornom praksom EEZ. Već prvih godina postojanja Zajednice države članice nisu dovodile u pitanje valjanost zaključenih ugovora zbog nepostojanja izričite odredbe o pravu na njihovo zaključenje. Države članice, dakle, nisu smatrale da predviđanje ovlašćenja za zaključenje sporazuma u Rimskom ugovoru iscrpljuje ugovornu sposobnost EEZ. One su se opredelile za mnogo elastičniji pristup, smatrajući da su odredbe o zaključenju ugovora date samo *exempli causa* da bi se istakla najvažnija pitanja koja treba regulisati sporazumima sa drugim državama i međunarodnim organizacijama. Zato nepostojanje izričite odredbe samo po sebi ne znači zabranu zaključenja drugih ugovora koji nisu izričito predviđeni u Rimskim ugovorima¹¹.

⁷ T. Hartley, *Osnovi prava Evropske zajednice* (prevod), COLPI i Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 1998, 151.

⁸ EEZ je ugovornim putem bila povezana sa Svetom Evrope, OECD, ILO, UNESCO, IMO i UNIDO, dok je sa OUN sarađivala na temelju neformalnog sporazuma koji je Generalna skupština prihvatila 1974. godine. Više o tome: Z. Radivojević, 104.

⁹ V. Knežević Predić, Z. Radivojević, „Ugovorna sposobnost Evropske unije: šest decenija posle”, *Srpska politička misao* 1/2018, 77.

¹⁰ M. Melchior, „La procedure de conclusion des accords externes de la C.E.E.”, *Revue belge de droit international* 1/1966, 188-189; P. Pescatore, „Les relations extérieures des Communautés européennes”, *Recueil des cours* 103/1961, 98-99.

¹¹ U presudi donetoj u slučaju *Fédération Charbonnière de Belgique contre la Haute Autorité* Sud pravde EZ, između ostalog, kaže: „Odredbe nekog međunarodnog sporazuma (mislilo se na Pariski ugovor o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik – primedba Z. R.) sadrže i dopunske norme bez kojih bi prve bile lišene smisla ili se ne bi mogle racionalno i korisno primeniti”; *Recueil de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes* II/1956, 305, ECLI:EU:C:1956:7.

Konstituisanje EEZ kao efektivne organizacije putem stvaranja carinske unije i formiranja osnovnih elemenata zajedničke poljoprivredne politike u međunarodnopravnoj doktrini je, takođe, vrlo brzo otvorilo i pitanje održivosti usko shvaćenog domašaja njenog ugovornog kapaciteta u odnosima sa trećim subjektima. Već 60-ih godina prošlog veka pojavilo se u teoriji stanovište po kome se ugovorna sposobnost EEZ ne može ograničiti samo na izričito predviđene slučajeve, već ovlašćenje za zaključivanje međunarodnih ugovora može proisticati i iz drugih odredaba komunitarnog prava. Drugim rečima, pravo EEZ da zaključuje ugovore sa trećim subjektima međunarodnog prava, osim izričitih odredaba u Rimskom ugovoru, može biti predviđeno i odlukama koje donose nadležni organi EEZ ili može biti implicitno (implicitno), tj. proisticati i iz nekih drugih odredaba osnivačkog ugovora¹².

Tako, na primer, EEZ nije imala izričito ovlašćenje da zaključuje ugovore u oblasti zaštiti životne sredine. Savet ministara je, međutim, na osnovu odredaba Rimskih ugovora¹³ usvojio veći broj odluka kojima je predviđena nadležnost EEZ u ovoj oblasti¹⁴. Oslanjajući se na te akte, Zajednica je zaključila nekoliko sporazuma kojima je preuzela međunarodne obaveze u pogledu očuvanja bioloških bogatstava mora.

S druge strane, koncepcija implicitnih ovlašćenja vodi poreklo iz unutrašnjeg prava i nastala je u praksi Vrhovnog suda SAD kao rezultat ekstenzivnog tumačenja prilikom razgraničenja nadležnosti između federacije i država članica¹⁵. Na teren međunarodnog prava ovu koncepciju preneli su glavni sudski organi Društva naroda i Ujedinjenih nacija u svojim savetodavnim mišljenjima¹⁶, da bi je potom u većem broju slučajeva preuzeo i Sud pravde Evropskih zajednica. U svom izvornom obliku ona je imala za cilj proširenje nadležnosti federacije na račun država članica¹⁷. Sa istom svrhom preuzeta je i u oblasti međunarodnog i komunitarnog prava kada su u slučajevima „čutanja” osnivačkih akata sudovi nastojali da prošire nadležnost međunarodnih organizacija, priznajući im ovlašćenja koja države članice nisu na njih izričito prenele¹⁸.

¹² V. Knežević Predić, Z. Radivojević, 77.

¹³ Čl. 100 i 235 Ugovora o osnivanju EEZ.

¹⁴ Vid. direktive Saveta br. 81/691/EEC, 82/866 EEC, 80/51/EEC i 83/206/EEC. Oslanjajući se na te akte, Sud pravde je u predmetu *Kramer* priznao Zajednici pravo da preuzima međunarodne obaveze u pogledu očuvanja bioloških bogatstava mora (slučaj 3-4 i 6/76, *Cornelis Kramer and Others*, ECLI:EU:C:1976:114).

¹⁵ Prvi je njenu pravnu formulaciju dao sudija *Marshall* u predmetu *McCulloch v. Maryland*; vid. D. Sinom, *L'interprétation juridique des traités d'organisations internationales*, Pedone, Paris 1981, 399.

¹⁶ Određujući nadležnost međunarodnih organizacija, ovi sudovi su veoma često napuštali gramatički metod tumačenja i priznavali organizacijama ovlašćenja koja nisu izričito predviđena njihovim konstitutivnim aktom; vid. savetodavno mišljenje Stalnog suda međunarodne pravde o nadležnosti Evropske dunavske komisije (*Cour permanent de justice internationale*-dalje: *CPIJ, Série B, no. 14, 64*), i dva savetodavna mišljenja istog suda koja su se ticala nadležnosti Međunarodne organizacije rada (*CPIJ, Série B, nos 2-3, 23; CPIJ, Série B, no 13, 18*). U jurisprudenciji posleratnog Međunarodnog suda pravde temelji koncepcije implicitnih ovlašćenja postavljeni su savetodavnim mišljenjem o naknadi štete pretrpljene u službi Ujedinjenih nacija (*International Court of Justice* – dalje: *ICJ, Reports, 1949, 178-179*), da bi kasnije bila primenjena u savetodavnom mišljenju o dejstvu presuda Administrativnog suda UN (*ICJ, Reports, 1954, 47*) i presudi u predmetu koji se ticao međunarodnopravnog položaja Jugozapadne Afrike (*ICJ, Reports, 1950, 137*).

¹⁷ Y. Souliotis, „Les disposition constitutionnelles des traités créant les Organisations internationales relatives au pouvoir de conclure des traités”, *Revue hellénique de droit international* 1-4/1972, 218.

¹⁸ B. Rouyer-Hamery, *Les compétences implicites des organisations internationales*, Pichon et Durant-Auzias, Paris 1962, 61; R. Khan, *Implied Powers of United Nations*, Vicas Publications, New Delhi – Bombay 1970, 3.

U dugogodišnjoj međunarodnoj jurisprudenciji izdvojile su se dve osnovne varijante koncepcije implicitnih ovlašćenja. Prema užem shvatanju, novo ovlašćenje organizacije u spoljnim odnosima izvodilo se iz ovlašćenja koje je na unutrašnjem planu po slovu osnivačkog akta nesporno. Zastupnici ovog stanovišta smatrali su da je nelogično da se EEZ poveri ovlašćenje da svojim aktima na obavezujući način uređuje određenu materiju unutar Zajednice, a da joj se uskrati pravo da tu istu materiju reguliše u odnosima sa trećim subjektima putem međunarodnih ugovora. Zbog povezivanja ovlašćenja EEZ da zaključuje ugovore sa trećim subjektima (tzv. spoljna nadležnost) sa ovlašćenjima da donosi obavezujuće unutrašnje akte (unutrašnja nadležnost) ovo shvatanje biće nazvano teorijom paralelizma¹⁹.

Za inaugurisanje ove teorije ključnu ulogu imao je spor oko zaključenja Evropskog sporazuma o drumskom prevozu (poznat kao slučaj *ERTA – European Road Transport Agreement*)²⁰ u kome su se prvi put u ulozi parničnih strana pojavili Komisija i Savet. Sud pravde je u ovom predmetu zaključio da nadležnost EEZ za sklapanje međunarodnih sporazuma proizilazi ne samo iz ovlašćenja koja su joj izričito poverena osnivačkim ugovorom već se može izvesti iz akata i zajedničkih pravila koje su u okviru tih odredaba doneli organi unutar Zajednice. Pritom ovaj paralelizam ne sme biti tumačen kao dodeljivanje nekih novih nadležnosti, već jedino kao omogućavanje da EEZ razvija spoljni vid nadležnosti da bi ostvarila izričito dodeljene unutrašnje nadležnosti²¹.

Prema široj varijanti, implicitno ovlašćenje za zaključivanje ugovora izvodilo se iz ciljeva, funkcija i zadataka koji su izričito navedeni u osnivačkom ugovoru EEZ, odnosno iz njene celokupne nadležnosti²². Ovu koncepciju, zasnovanu na metodu sistematskog tumačenja, široko je koristio Sud pravde EZ u slučajevima *Kramer (North-East Atlantic Fisheries Convention)*²³ i *Inland Waterway Vessels*²⁴ kada je presudio da EEZ, osim izričitih ovlašćenja da zaključi međunarodni sporazum, poseduje to ovlašćenje ukoliko njene institucije imaju ovlašćenje da deluju kako bi postigle zadate ciljeve i zadatke. Koncept impliciranih ovlašćenja, koji je u ovoj fazi neodvojiv od koncepta isključivih ovlašćenja EEZ da zaključuje međunarodne ugovore, dostići će vrhunac početkom devete decenije prošlog veka. Nakon toga, Sud je počeo da gleda restriktivnije na granice prava ove organizacije da zaključuje ugovore²⁵.

¹⁹ T. Hartley, 152.

²⁰ Slučaj 22/70 (*Commission v Council*, ECLI:EU:C:1971:32).

²¹ J. P. Jaqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, Paris 2012, 140.

²² T. Hartley, 101.

²³ Slučaj 3–4 i 6/76 (*Cornelis Kramer and Others*, ECLI:EU:C:1976:114).

²⁴ Mišljenje 1/76 (*Draft Agreement establishing European Laying-up Fund for Inland Waterway Vessels*, ECLI:EU:C:1977:63).

²⁵ Vid. mišljenja Suda: 2/94 u vezi sa pristupanjem EZ Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i sloboda (*Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, ECLI:EU:C:1996:140, &30) i 1/03 koje se ticalo predloga Konvencije iz Lugana (*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). Više o tome: M. Cremona, "External

Mastrihtski ugovor, kojim je osnovana EU, nije novoj tvorevini dodelio međunarodnopravni subjektivitet niti ugovornu sposobnost. Ona je zamišljena samo kao zajednički okvir ili krov pod koji treba smestiti kako postojeće naddržavne zajednice tako i nove oblasti klasične međuvladine saradnje u domenima spoljne i bezbednosne politike, pravosuđa i unutrašnjih poslova. Otuda je novoosnovana Evropska unija predstavljala samo složenu hibridnu tvorevinu lišenu sopstvenog međunarodnopravnog subjektiviteta. Kao takva, Unija nije posedovala ni vlastiti ugovorni kapacitet, već je zapravo bila samo zbirni naziv za ovlašćenja koja su u materiji zaključivanja međunarodnih ugovora imale Zajednice kao njen prvi stub. Drugim rečima, izričito ili implicitno pravo da zaključuju ugovore sa jednom ili više država, zajednicom država i drugim međunarodnim organizacijama i dalje su zadržale samo EZ²⁶.

Tek sa usvajanjem Ugovora iz Amsterdama EU stiže izričito ovlašćenje da zaključuje ugovore, ali samo u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike (dalje: ZSBP) i policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. U njegovim odredbama²⁷, istina, ne pominje se EU kao subjekt međunarodnog prava ili ugovorna strana, već je reč o pravu Saveta da jednoglasnom odlukom ovlasti Predsedništvo da, uz pomoć Komisije, ako je to potrebno, otpočne pregovore o zaključivanju međunarodnog sporazuma sa jednom ili više država nečlanica ili sa međunarodnim organizacijama u ovim oblastima. Odluku o zaključivanju takvog sporazuma Svet je donosio jednoglasno na predlog Predsedništva. Sporazum, međutim, nije bio obavezujući za državu članicu čiji predstavnik u Savetu izjavi da je za stupanje na snagu u odnosu na nju neophodno da se sprovede ustavom propisana procedura. Ostale članice mogle su se saglasiti sa tim da će se sporazum u odnosu na njih primenjivati privremeno.

Ugovor iz Nice zadržao je ovu odredbu,²⁸ s tim što je delimično izmenio način odlučivanja Saveta o zaključivanju sporazuma. Pravilo jednoglasnosti ograničeno je samo na onu materiju u kojoj se za donošenje internih akata zahteva jednoglasnost, dok je u ostalim slučajevima dovoljna kvalifikovana većina u Savetu. Na ovaj način uspostavljen je princip paralelizma između odlučivanja o usvajanju internih akata i zaključivanja međunarodnih ugovora u oblasti ZSBP i policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima.

2. POST-LISABONSKE NOVINE U POGLEDU UGOVORNE SPOSOBNOSTI EVROPSKE UNIJE

Lisabonski ugovor donosi značajne novine u pogledu načina regulisanja ovlašćenja EU u oblasti zaključivanja međunarodnih ugovora. One se kreću u dva osnovna pravca. Na prvom mestu, ukidanjem EZ inaugurisana je EU kao jedini

relations and external competence of the European Union: the emergence of an integrated policy”, in: *The Evolution of EU Law* (eds. P. Craig, G. de Burca), Oxford 2011, 221.

²⁶ Z. Radivojević, „Ugovorna sposobnost Evropske unije”, *Pravni život* 12/1998, 589.

²⁷ Čl. 24 i 38 Ugovora o EU.

²⁸ Čl. 24 i čl. 38 Ugovora o EU, izmenjen Ugovorom iz Nice.

entitet koji je zamenjuje i nasleđuje. Ona se konstituiše kao jedinstvena tvorevina koja uživa međunarodnopravni subjektivitet i poseduje ugovornu sposobnost. Izuzetak predstavlja EVROATOM koji zadržava svoju pravnu samostalnost u pogledu međunarodnog subjektiviteta i ugovornog kapaciteta, budući da ugovor o njegovom osnivanju ostaje i dalje na snazi.²⁹

Drugo, i možda važnije, pravila o pravu na zaključenje ugovora kodifikovana su na jednom mestu i ozakonjena je postojeća sudska praksa u ovoj oblasti. Tom prilikom, tvorci ovog ugovora opredelili su se da pitanje osnova odnosno domašaja ugovornog kapaciteta EU regulišu odvojeno od pitanja klasifikacije ovlašćenja EU u ugovornoj materiji prema kriterijumu njihove pravne prirode. Takav pristup oslanja se na praksu koju je od devedesetih godina prošlog veka ustanovio sam Sud pravde.

2.1. Kodifikacija osnova i domašaja ugovornog kapaciteta

Lisabonski ugovor sadrži potpuno novu odredbu koja reguliše pitanje osnova i domašaja ugovornog kapaciteta. Njome je izvršena sinteza tekstova prethodnih osnivačkih ugovora, postojeće ugovorne prakse EZ i EU i čvrsto su utemeljene jurisprudencije Suda pravde. Prema toj odredbi „Unija može zaključiti sporazum sa jednom ili više trećih država ili međunarodnih organizacija kada je to predviđeno ugovorima ili kada je zaključenje ugovora neophodno da bi se, u okvirima politika Unije, postigao jedan od ciljeva predviđenih ugovorom ili je zaključivanje ugovora predviđeno pravno obavezujućim aktom Unije ili postoji verovatnoća da će uticati na zajednička pravila ili izmeniti njihov domašaj”³⁰.

Na ovaj način ustanovljava se jasna razlika između ovlašćenja koja su izričito propisana osnivačkim ugovorima i direktno izviru iz njih (direktna ili primarna ovlašćenja) i ovlašćenja koja potiču iz neke od osnivačkih ugovorima predviđenih pravnih činjenica (indirektna ili sekundarna ovlašćenja). Time je prvi put u samom osnivačkom aktu ozakonjeno shvatanje da ugovorna sposobnost EU nije ograničena samo na eksplicitna ovlašćenja u oblasti zaključivanja međunarodnih ugovora, već da može biti predviđena i drugim relevantnim pravilima prava EU.

Direktna ili primarna ovlašćenja koja slede neposredno iz osnivačkog ugovora pojavljuju se u dva vida. Prvo, osnivački ugovori sadrže nešto opštije klauzule o ovlašćenju EU za zaključivanje međunarodnih sporazuma. Radi se, najpre, o oblasti ZSBP, u kojoj Unija može zaključivati ugovore sa jednom ili više država ili međunarodnih organizacija³¹. Zajednička trgovinska politika predstavlja drugu

²⁹ Vid. V. Knežević Predić, Z. Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd 2009, 56.

³⁰ Čl. 216, st. 1 Ugovora o funkcionisanju EU (dalje: UFEU).

³¹ Čl. 37 Ugovora o EU (dalje: UEU). Ovo rešenje je liberalnije od ranije odredbe Ugovora iz Nice (čl. 24), jer se izostavlja mogućnost da sporazum ne obavezuje državu članicu čiji je predstavnik u Savetu izjavio da se moraju poštovati zahtevi predviđeni odgovarajućom ustavnom procedurom, kao i stav koji je predviđao da su zaključeni sporazumi obavezujući za institucije Unije, što je bilo posledica nepostojanja međunarodnopravnog subjektiviteta EU u tom periodu.

oblast pokrivenu opštom klauzulom o pravu na zaključenje ugovora. Ta politika vodi se u skladu sa ciljevima i načelima EZ a kao njeni instrumenti koriste se carinski i trgovinski sporazumi. U odnosu na ranija rešenja, obim ugovorne sposobnosti EU u ovoj oblasti proširen je tako da su sada njome obuhvaćeni i trgovinski sporazumi koji se odnose na pružanje kulturnih i audiovizuelnih usluga, kao i usluga u oblastima obrazovanja, socijalne i zdravstvene zaštite³².

Ugovor o funkcionisanju EU predviđa i niz posebnih ovlašćenja za zaključivanje međunarodnih ugovora. Tako je EU dobila pravo da pristupi Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda³³. EU je zatim izričito ovlašćena da zaključuje međunarodne ugovore sa trećim subjektima u različitim oblastima koje spadaju u njeno spoljno delovanje, kao što su oblast saradnje za razvoj i humanitarne pomoći³⁴, ekonomska, finansijska i tehnička saradnja³⁵, susedska saradnja³⁶ i pridruživanje trećih država ili međunarodnih organizacija³⁷. Ovlašćenje da zaključuje međunarodne ugovore EU dobila je i u tzv. „unutrašnjim” politikama gde spadaju sporazumi o readmisiji u okviru politike imigracije³⁸, sporazumi u domenu monetarne politike³⁹, kao i brojni sporazumi koji se odnose na saradnju sa trećim državama i međunarodnim organizacijama u pogledu politike istraživanja i tehnološkog razvoja⁴⁰, zaštite životne sredine⁴¹, obrazovanja i sporta⁴², stručnog osposobljavanja, kulture i javnog zdravlja⁴³.

Kad je reč o indirektnim ili sekundarnim ovlašćenjima, Ugovor o funkcionisanju EU sledi praksu Suda pravde i razlikuje tri slučaja. U prvom pravo EU da zaključi međunarodni ugovor proističe iz činjenice da je njegovo sklapanje neophodno da bi se postigao neki cilj politika EU predviđen osnivačkim ugovorima. Ovde nije dovoljna unutrašnja mera da bi se cilj ostvario, već je neophodno da se na jedinstveni način urede odnosi sa državama nečlanicama ili drugim međunarodnim organizacijama. Posle prvobitnog dosta liberalnog pristupa teoriji paralelizma⁴⁴, do značajnog zaokreta u jurisprudenciji dolazi počev od 2002. godine kada je Sud bio suočen sa serijom postupaka koje je pred njim pokrenula Komisija protiv država članica koje su zaključile ili bile u pregovorima da zaključe bilateralne ugovore o vazdušnom saobraćaju sa SAD. Sud je tim povodom naglasak stavio na neophodnost zaključenja ugovora za postizanje cilja i našao da to zapra-

³² Čl. 207 UFEU.

³³ Čl. 6 UEU.

³⁴ Čl. 209 i čl. 214 UFEU.

³⁵ Čl. 212 i čl. 213 UFEU.

³⁶ Čl. 8 UEU.

³⁷ Čl. 217 UFEU.

³⁸ Čl. 79, st. 3 UFEU.

³⁹ Čl. 219 UFEU.

⁴⁰ Čl. 186 UFEU.

⁴¹ Čl. 191, st. 4 UFEU.

⁴² Čl. 165, st. 3 UFEU.

⁴³ Čl. 166, st. 3; čl. 167, st. 3; čl. 168, st. 3.

⁴⁴ Mišljenje 1/76 (*Draft Agreement establishing European Laying-up Fund for Inland Waterway Vessels*, ECLI:EU:C:1977:63); Mišljenje 2/91 (*Convention No. 170 of the International Labour Organization concerning Safety in the Use of Chemicals at Work*, ECLI:EU:C:1993:106).

vo znači da se „unutrašnja ovlašćenja mogu efikasno izvršiti samo istovremeno sa spoljašnjim ovlašćenjem i da je stoga zaključivanje sporazuma neophodno kako bi se postigao cilj Ugovora, cilj koji se ne može postići donošenjem autonomnih pravila.”⁴⁵

Ugovor o funkcionisanju EU kodifikovao je, takođe, i ranije pomenuti stav Suda pravde da izvor ovlašćenja EU da zaključuje međunarodne ugovore može biti sekundarna legislativa. Tako su organi EU dobili mogućnost da svojim aktima izričito ovlaste Uniju da pregovara i zaključi međunarodni ugovor sa trećim subjektima. Međutim, ovo ovlašćenje mora biti sadržano u obavezujućem aktu, što isključuje mogućnost njegovog poveravanja putem tzv. mekog prava (*soft law*). Tom prilikom, akt o poveravanju ovlašćenja mora biti punovažan što znači da ima valjan pravni osnov, da je donet po predviđenoj proceduri i da je usvojen u propisanoj formi.

U ranijoj praksi EZ su često koristile tzv. klauzulu fleksibilnosti po kojoj je jednoglasnom odlukom, na predlog Komisije i po konsultovanju sa Parlamentom, Savet mogao da izričito ovlasti organizaciju da zaključi određeni međunarodni ugovor⁴⁶. Za donošenje takve odluke bilo je potrebno da se kumulativno steknu tri uslova: prvi, koji podrazumeva ostvarivanje jednog od ciljeva EZ u funkcionisanju zajedničkog tržišta; drugi, da aktivnost EZ, uključujući zaključenje sporazuma, bude neophodna za ostvarivanje tog cilja; i treći, koji podrazumeva da je potrebno da osnivačkim ugovorom nisu predviđena ovlašćenja za zaključenje sporazuma u tu svrhu. Poslednji, negativni uslov, jasno pokazuje da ova klauzula nema za cilj da precizira sadržaj izričito predviđenog ovlašćenja EZ u ugovornoj materiji. Stvar je upravo obrnuta: ova odredba se primenjuje samo u slučaju kada postojeći tekst osnivačkih ugovora uopšte ne predviđa ovlašćenja za zaključivanje ugovora ili su postojeća ovlašćenja nedovoljna⁴⁷.

Sud pravde je i ovim povodom svoje prvobitno široko shvatanje zamenio mnogo restriktivnijim stavom. On je najpre konstatovao da se ova klauzula ne može upotrebiti za postizanje opštih ciljeva i vrednosti, već da mora biti usmerena na ostvarivanje specifičnih ciljeva, pre svega onih koji su definisani za određene politike. Sud je tako povodom pristupanja Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima utvrdio da poštovanje ljudskih prava nesumnjivo predstavlja preduslov za valjanost mera EZ, ali je isto tako našao da nijedna odredba osnivačkog ugovora institucijama EZ ne dodeljuje opšte ovlašćenje da donose pravila o ljudskim pravima ili da zaključuju međunarodne konvencije u toj oblasti. Klauzula fleksibilnost, rekao je tada Sud, jeste sredstvo za popunjavanje praznina u slučaju kada određena ovlašćenja, potrebna da bi se ostvario neki ugovorom predviđeni cilj u okviru delovanja unutrašnjeg tržišta, nisu poverena EZ. Ipak, ova klauzula, zaključuje Sud, „ne može da posluži kao osnov za širenje domašaja ovlašćenja

⁴⁵ Slučaj C-476/98 (*Commission v Germany* – “*Open Skies*”, ECLI:EU:C:2002:631, &83).

⁴⁶ Čl. 308 UEZ (raniji čl. 235), izmenjen Ugovorom iz Nice.

⁴⁷ Više o tome: Z. Radivojević, „O implicitnoj ugovornoj sposobnosti međunarodnih organizacija”, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu* 1989, 171–172.

Zajednice izvan opšteg okvira koji su stvorile odredbe Ugovora u celini...ili za izmenu ugovora”⁴⁸.

Lisabonski ugovor zadržava klauzulu fleksibilnosti⁴⁹, ali pokušava da ustroji njenu upotrebu. U poređenju sa ranijim rešenjem, ukinut je negativan uslov za njenu primenu, odnosno zahtev da u osnivačkom ugovoru nema druge odredbe kojom je predviđeno neophodno ovlašćenje za zaključenje ugovora. Ovom klauzulom sada su pokriveni kako slučajevi u kojima postoji izričito unutrašnje ovlašćenje, tako i oni u kojima takvog ovlašćenja nema. Ovakvo rešenje zasniva se na širem obliku teorije paralelizma koji je u svojoj praksi izgradio Sud pravde⁵⁰.

U trećem slučaju indirektna ili sekundarna ovlašćenja počivaju na činjenici da je EU već iskoristila svoje „unutrašnje” ovlašćenje da donese pravni akt ili „spoljno” ovlašćenje da zaključi međunarodni ugovor, tako da bi novi sporazum mogao uticati na raniji instrument. Prema tome, postojanje određene mere isključuje pravo država da bilo individualno ili kolektivno zaključuju ugovore sa trećim subjektima koji bi pogadali meru EU. Oslanjajući se na prvobitno stanovište u već pomenutom slučaju *ERTA* da države članice ne mogu da deluju slobodno u spoljnim odnosima ako bi njihova aktivnost mogla da ugrozi unutrašnje mere ili izmeni njihov domašaj,⁵¹ Sud je naknadno utvrdio da se spoljna i unutrašnja mera ne moraju nužno podudarati u celini. Po njemu, dovoljno je da „neka oblast bude već pokrivena merama EU u velikoj meri”⁵². Sud će kasnije ovo shvatanje dopuniti stavom da se u obzir ne moraju uzeti samo mere koje su već efektivno usvojene, već i „predvidivi razvoj u budućnosti”⁵³.

2.2. Klasifikacija ovlašćenja za zaključivanje ugovora

Dok se problemi domašaja i osnova ugovorne sposobnosti svode na razmatranje slučajeva u kojima EU raspolaze tom sposobnošću i pravnih činjenica na kojima se ona zasniva, pitanje klasifikacije ovlašćenja Unije da zaključuje ugovore tiče se određivanja pravne prirode ovog ovlašćenja kao kriterijuma za podelu. Konkretnije rečeno, neophodno je utvrditi da li je nadležnost EU u materiji zaključenja međunarodnih ugovora isključiva ili podeljena sa državama članicama. U prvom slučaju ugovorna sposobnost država članica je isključena, tako da bi njima bilo zabranjeno da u određenoj oblasti zaključuju ugovore. Nasuprot tome,

⁴⁸ Mišljenje 2/94 (*Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, ECLI:EU:C:1996:140, par. 30).

⁴⁹ Čl. 352, st. 1 UFEU. Tvorci Lisabonskog ugovora su u isto vreme osetili potrebu da značaj specifičnog cilja naglase usvajanjem posebne Deklaracije br. 41 kojom se isključuje mogućnost aktiviranja klauzule u određenim slučajevima. Oni su, takođe, u samom ugovoru naglasili obavezu poštovanja načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

⁵⁰ Više o tome: V. Knežević Predić, Z. Radivojević (2018), 81–82.

⁵¹ Slučaj 22/70 (*Commission v Council*, ECLI:EU:C:1971:32).

⁵² Mišljenje 2/91 (*Convention No. 170 of the International Labour Organization concerning Safety in the Use of Chemicals at Work*, ECLI:EU:C:1993:106 par. 25–26).

⁵³ Mišljenje 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; par. 126).

u drugom slučaju, i članice i EU nadležne su da sklapaju ugovore, s tim što bi one svoju nadležnost u ugovornoj materiji mogle da vrše samo u meri u kojoj je sama Unija ne koristi.

Osnivački ugovori EU, kao i ranijih EZ, nisu se bavili pitanjem pravne prirode ovlašćenja za zaključivanje međunarodnih sporazuma. Kao i u nizu drugih slučajeva, odgovor na to pitanje može se pronaći samo u jurisprudenciji Suda pravde. U njegovoj praksi se već sedamdesetih godina prošlog veka iskristalisao koncept isključivih ovlašćenja EZ da zaključuje međunarodne ugovore. U ranije pomenutom slučaju ERTA Sud je zauzeo stav da ovlašćenje EZ da zaključi ugovor isključuje slobodu država članica da bilo individualno, bilo kolektivno podvrgnu određenu materiju ugovornom regulisanju sa trećim subjektima, jer bi to ugrozilo jedinstvo tržišta i jedoobraznu primenu komunitarnog prava⁵⁴.

Kasnije se pokazalo da je dualna podela na isključiva ovlašćenja EZ naspram isključivih ovlašćenja država članica previše pojednostavljena da bi mogla da izrazi stvarnost u oblasti ugovornog regulisanja. Iz tih razloga, uporedo sa njima, pojavljuje se koncept konkurentnih ovlašćenja. Sud je, naime, ustanovio da države članice zadržavaju ovlašćenje da zaključe međunarodni ugovor sa trećim subjektom ukoliko EZ nije donela komunitarnu meru, ali to njihovo ovlašćenje traje samo dok komunitarna mera ne bude doneta. Tom prilikom Sud je posebno naglasio da su konkurentna ovlašćenja prelaznog karaktera i podvrgnuta opštoj obavezi poštovanja principa iskrene saradnje, odnosno obavezi lojalnosti⁵⁵ ili nešto preciznijoj obavezi koordiniranja svojih aktivnosti⁵⁶.

Oslanjajući se na jurisprudenciju Suda pravde, Lisabonski ugovor uveo je značajne novine u materiju regulisanja pravne prirode ovlašćenja EU. Ovaj ugovor razlikuje isključiva ovlašćenja koja samo Uniji daju pravo da donosi obavezujuće akte, dok države članice to mogu činiti samo po izričitom ovlašćenju EU ili kada to zahteva implementacija obavezujućih mera⁵⁷. Autori Lisabonskog ugovora otišli su i jedan korak dalje navodeći i spisak oblasti isključivih ovlašćenja EU.⁵⁸

S druge strane, kod isključivih ovlašćenja EU u oblasti zaključenja međunarodnih ugovora, tvorci ovog teksta opredelili su se da izvrše kodifikaciju postojeće jurisprudencije Suda pravde. Prema slovu Lisabonskog ugovora, Unija uživa isključivo ovlašćenje da zaključi međunarodni ugovor u tri slučaja: kada je zaključivanje ugovora predviđeno nekim zakonodavnim aktom EU; kada je zaključivanje ugovora neophodno kako bi EU mogla da vrši svoja unutrašnja ovlašćenja; ili kada zaključenje ugovora pogađa zajednička pravila ili menja njihovo područje primene⁵⁹.

Ovaj test isključive nadležnosti EU za zaključivanje međunarodnih ugovora u osnovi sledi ranije pomenuti test indirektnih ili sekundarnih ovlašćenja,

⁵⁴ Slučaj 22/70 (*Commission v Council*, ECLI:EU:C:1971:32).

⁵⁵ Raniji čl. 5 UEU; sada čl. 4, st. 3 UEU.

⁵⁶ Raniji čl. 117 UEZ; vid. slučaj 3–4 i 6/76 (*Cornelis Kramer and Others*, ECLI:EU:C:1976:114; par. 40–43).

⁵⁷ Čl. 2, st. 1 UFEU.

⁵⁸ Čl. 3, st. 1 UFEU.

⁵⁹ Čl. 3, st. 2 UFEU.

ali je od njega dvostruko stroži. Prvo, nije dovoljno da ovlašćenje institucija da zaključe ugovor bude predviđeno pravno obavezujućim aktom. Da bi EU stekla isključivo ovlašćenje da zaključi međunarodni ugovor, potrebno je da pravni akt koji sadrži ovlašćenje bude zakonodavnog karaktera, tj. da bude donet u redovnom ili posebnom zakonodavnom postupku. Iz toga jasno proizilazi da je oblast ZSBP, u kojoj ne postoji mogućnost usvajanja zakonodavnih akata⁶⁰, ostavljena izvan domašaja isključivih ovlašćenja EU da zaključuje ugovore.

Druga situacija u kojoj je zaključenje ugovora neophodno da bi Unija mogla da obavlja svoju unutrašnju nadležnost može da postoji onda kada to nije moguće bez prethodnog ili istovremenog zaključenja međunarodnog ugovora. Isključivo ovlašćenje, dakle, nastaje samo ako je za vršenje ovlašćenja na unutrašnjem planu neophodno da se pre njega ili s njim istovremeno zaključi i međunarodni ugovor⁶¹. Najzad, treći slučaj u kome EU uživa isključivo ovlašćenje da zaključi međunarodni ugovor potpuno je istovetan sa situacijom kada njeno sekundarno ovlašćenje proizilazi iz toga što postoji verovatnoća da će zaključeni ugovor uticati na primenu zajedničkih pravila ili izmeniti područje njihove primene⁶².

U pogledu ostalih tipova ovlašćenja tvorci Lisabonskog ugovora nisu sledili istu metodologiju. Tako se u odredbi o podeljenim ovlašćenjima,⁶³ kojom je kodifikovana prethodna praksa ugovornog regulisanja ovlašćenja započeta Jedinstvenim evropskim aktom, ovlašćenje EU da zaključuje ugovore uopšte ne pominje. Ipak, tumačenjem ovog i drugih delova osnivačkog ugovora moglo bi se zaključiti da postoje neke situacije u kojima je nadležnost Unije u materiji zaključenja ugovora podeljena sa državama članicama. Tako, na primer, kada akt kojim je povereno ovlašćenje za zaključenje ugovora nije zakonodavnog karaktera, EU će to ovlašćenje deliti sa državama članicama⁶⁴. Pored toga, Lisabonski ugovor u red oblasti u kojima EU uživa podeljena ovlašćenja navodi zaštitu životne sredine, kao i oblast ekonomske, finansijske i tehničke saradnje sa trećim državama⁶⁵. Odgovarajućim odredbama ovog ugovora⁶⁶ propisano je da EU i države članice u okviru svojih ovlašćenja u navedenim oblastima sarađuju sa državama nečlanicama i međunarodnim organizacijama. Oblici i načini saradnje mogu biti predmet sporazuma zaključenog između EU i zainteresovanih trećih subjekata. Tom prilikom njena ovlašćenja ne smeju zadirati u ovlašćenja država članica da učestvuju u pregovorima i zaključuju međunarodne ugovore.

Lisabonski ugovor ni u pogledu tzv. mekih ovlašćenja EU, odnosno ovlašćenja Unije da koordinira, podržava ili dopunjuje aktivnosti država članica⁶⁷, ne

⁶⁰ Čl. 31, st. 1 UEU.

⁶¹ Vid. slučaj 3–4 i 6/76 (*Cornelis Kramer and Others*, ECLI:EU:C:1976:114: par. 40–43).

⁶² Čl. 216, st. 1 UFEU.

⁶³ Čl. 4 UFEU.

⁶⁴ T. Hartley, *The Foundations of European Union Law*, Oxford University Press, Oxford 2014, 186.

⁶⁵ Čl. 4 UFEU.

⁶⁶ Čl. 191, st. 4 i čl. 212, st. 3 UFEU.

⁶⁷ Čl. 6 UFEU.

izdvaja posebno ovlašćenja za zaključivanje ugovora. U ovim oblastima postoji neka vrsta paralelnog delovanja EU i država članica, pri čemu je delovanje država članica trajno usmereno i orijentisano prema ciljevima Unije, i u tom smislu „evropeizirano”. Ovlašćenja da podržava, koordinira i dopunjuje EU uživa u onim oblastima koje su suštinski ostale u nadležnosti država članica, te se generalno smatraju domenom njihove isključive nadležnosti. U njima Unija može da donosi obavezujuće interne akte i zaključuje međunarodne ugovore, ali oni imaju samo pomoćni karakter i isključuju mere harmonizacije.

Ipak, pažljivim čitanjem i tumačenjem svih odredaba Ugovora o funkcionisanju EU koje uređuju njeno materijalno pravo moguće je identifikovati i izdvojiti ovu kategoriju ovlašćenja. Takav tip ovlašćenja, osim u oblastima koje relevantna odredba Lisabonskog ugovora izričito navodi, može se naći u okviru saradnje za razvoj i humanitarne pomoći⁶⁸, saradnje sa trećim državama u oblasti azila, sporazumima o readmisiji i slučajevima novih ovlašćenja, koja se, recimo, odnose na energiju i turizam⁶⁹. Pa ipak, ovlašćenja država članica u pomenutim oblastima ostaju primarna budući da je „Unija ovlašćena da sprovodi aktivnosti i upravlja zajedničkom politikom; međutim, vršenje ovih ovlašćenja ne sprečava države članice da ostvaruju svoja ovlašćenja”. Na samom kraju, treba podsetiti da Lisabonski ugovor posebno izdvaja oblast ZSBP i ovlašćenja EU u njoj tretira kao neku vrstu *sui generis* ovlašćenja⁷⁰.

3. ZAKLJUČAK

Počevši od Rimskih ugovora, preko kasnijih izmena i dopuna koje su izvršene ugovorima iz Mastrihta, Amsterdama i Nice, pa sve do poslednje revizije sprovedene Lisabonskim ugovorom, ugovorni kapacitet EZ i EU prešao je trnovit razvojni put. Pošlo se od veoma restriktivnog pristupa koji je pravo ovih međunarodnih organizacija da zaključuju ugovore nastojao da ograniči samo na izričito navedene slučajeve. Vrlo brzo, međutim, ugovorna praksa EZ, a potom i EU, kao efektivnih organizacija, otišla je daleko ispred rešenja predviđenih odredbama osnivačkih ugovora. Zahvaljujući jurisprudenciji Suda pravde, počevši od 60-ih godina prošlog veka, postepeno je razvijan koncept implicitnih ovlašćenja, i to kako u njegovoj užoj varijanti, koja pravo ovih organizacija da zaključuju ugovore sa drugim subjektima međunarodnog prava povezuje sa njenom nadležnošću na unutrašnjem planu, tako i u širem obliku, saglasno kome se implicitna ovlašćenja za zaključivanje ugovora izvode iz ciljeva, funkcija i zadataka koji su izričito navedeni u osnivačkim ugovorima, odnosno iz njihove celokupne nadležnosti.

Tvorci Lisabonskog ugovora odlučili su da kodifikuju postojeću i dobro utemeljenu praksu Suda pravde u oblasti ugovorne sposobnosti EU. S tim ciljem

⁶⁸ A. Dashwood, M. Dougan, B. Rodger, E. Spaventa, D. Wyatt, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Hart Publishing, Oxford – Portland 2011, 931.

⁶⁹ Čl. 78, st. 2; čl. 79, st. 3; čl. 194; čl. 195 UFEU.

⁷⁰ Čl. 40 UEU.

oni su se opredelili da pitanje osnova i domašaja ovlašćenja za zaključivanje ugovora regulišu posebno i odvojeno od pitanja pravne prirode tih ovlašćenja. Pored toga, putem instituta indirektnih ili sekundarnih ovlašćenja ozakonjen je koncept implicitnih ovlašćenja. Na isti način uređeno je pitanje klasifikacije ovlašćenja EU u oblasti zaključivanja ugovora prema kriterijumu njihove pravne prirode. Tom prilikom izričito su predviđena samo isključiva ovlašćenja EU u materiji zaključenja ugovora, dok se podeljena ovlašćenja sa državama članicama i tzv. meka ovlašćenja u ovoj oblasti posebno ne navode, ali se ipak mogu izvesti tumačenjem različitih delova osnivačkog ugovora. Sva ova rešenja nesumnjivo jačaju pravnu sigurnost u pogledu domašaja i prirode ugovornog kapaciteta EU za zaključivanje ugovora i sa stanovišta trećih subjekata, tj. država nečlanica i drugih međunarodnih organizacija, čine je danas ravnopravnim partnerom u procesu ugovornog regulisanja međusobnih odnosa.

Vesna Knežević Predić, PhD

Full-time Professor, Faculty of Political Science, University of Belgrade, Serbia

Zoran Radivojević

Full-time Professor, Faculty of Law, University of Niš, Serbia

DEVELOPMENT OF THE TREATY MAKING-POWER OF THE EUROPEAN COMMUNITIES AND THE EUROPEAN UNION FROM THE TREATIES OF ROME TO THE PRESENT DAY

Abstract

Although the previous European Communities were established at about the same time, their founding treaties did not have the same provisions on the treaty making power. While the two Treaties of Rome generally mandated the European Atomic Energy Community to conclude international agreements with third parties, the European Economic Community was able to conclude them only in a few strictly specified cases. The Maastricht Treaty, as the founding treaty of the European Union, did not grant this type of authority to the new organization. As the first pillar in the new EU structure, only the European Communities retained the powers to conclude international agreements with other subjects of international law. It was only after the adoption of the Treaty of Amsterdam and the Treaty of Nice that the EU was explicitly authorized to conclude international agreements, but only in the area of common foreign and security policy, and police and judicial co-operation in criminal matters. The Lisbon Treaty has brought significant changes in terms of regulating EU powers in the area of international treaties. First of all, it abolished the

three-pillar structure and instituted the European Union as the sole legal entity that has the treaty-making power. Secondly, and perhaps more importantly, the rules on the treaty-making power were codified in a single document, which also legalized the existing case law. In drafting this founding treaty, the framers decided to treat the issue of legal grounds and the scope of the EU treaty-making power separately from the issue of the classification of EU powers according to the criterion of their legal nature.

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, on the other. 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 activities of the Member States in contracting international agreements, but the latter can still be inferred by interpreting various parts of the founding treaties.

Keywords: European Communities, European Union, conclusion of international treaties, Treaties of Rome, Treaty of Lisbon, direct and indirect powers, exclusive powers, shared powers, soft powers.

Literatura

- Cremona M., “External relations and external competence of the European Union: the emergence of an integrated policy”, in: *The Evolution of EU Law* (eds. P. Craig, G. de Burca), Oxford 2011, 217–268.
- Dashwood A. et al., D. Wyatt and Dashwood's *European Union Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland 2011.
- Hartley T., *Osnovi prava Evropske zajednice* (prevod), COLPI i Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 1998.
- Hartley T., *The Foundations of European Union Law*, Oxford University Press, Oxford 2014, <https://doi.org/10.1093/he/9780199681457.001.0001>
- Jacqué J. P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, Paris 2012.
- Khan R. *Implied Powers of United Nations*, Vicas Publications, New Delhi – Bombay 1970.
- Knežević Predić V., Radivojević Z., *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd 2009.
- Knežević Predić V., Radivojević Z., „Ugovorna sposobnost Evropske unije: šest decenija posle”, *Srpska politička misao* 1/2018, 75–91.
- Melchior M., “La procedure de conclusion des accords externes de la C.E.E.”, *Revue belge de droit international* 1/1966, 173–195.
- Mougin G. F., *Les accords externes de la C.E.E.*, Editions Bruylant, Bruxelles 1979.

- Pescatore P., "Les relations extérieures des Communautés européennes", *Recueil des cours* 103/1961, 65–129.
- Radivojević Z., „O implicitnoj ugovornoj sposobnosti međunarodnih organizacija”, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu* 1989, 169–179.
- Radivojević Z., *Ugovori međunarodnih organizacija u savremenom međunarodnom javnom pravu*, Studentski kulturni centar, Niš 1996.
- Radivojević Z., „Ugovorna sposobnost Evropske unije”, *Pravni život* 12/1998, 589–603.
- Rouyer-Hameray B., *Les compétences implicites des organisations internationales*, Pichon et Durant-Auzias, Paris 1962.
- Sinon D., *L'interprétation juridique des traités d'organisations internationales*, Pedone, Paris 1981.
- Souliotis Y., "Les disposition constitutionnelles des traités créant les Organisations internationales relatives au pouvoir de conclure des traités", *Revue hellénique de droit international*, 1–4/1972, 210–222.

Sudska praksa i dokumentacija

- C-22/70, *Commission v Council*, ECLI:EU:C:1971:32.
- C-476/98, *Commission v Germany* – "Open Skies", ECLI:EU:C:2002:631.
- C-8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique contre la Haute Autorité*, *Recueil de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes* II/1956, 305, ECLI:EU:C:1956:7.
- Direktive Saveta br. 81/691/EEC, 82/866 EEC, 80/51/EEC i 83/206/EEC.
- Joined cases C-3-4, 6/76, *Cornelis Kramer and Others*, ECLI:EU:C:1976:114.
- Presuda Međunarodnog suda pravde povodom međunarodnog položaja Jugozapadne Afrike (*ICJ, Reports*, 1950, 128).
- Savetodavno mišljenje Stalnog suda međunarodne pravde povodom nadležnosti Međunarodne organizacije rada (*CPIJ, Série B, nos 2–3, 23*).
- Savetodavno mišljenje Stalnog suda međunarodne pravde povodom nadležnosti Međunarodne organizacije rada (*CPJI, Série B, no 13, 18*).
- Savetodavno mišljenje Međunarodnog suda pravde o dejstvu presuda Administrativnog suda UN (*ICJ, Reports*, 1954, 47).
- Savetodavno mišljenje Međunarodnog suda pravde o naknadi štete pretrpljene u službi Ujedinjenih nacija (*ICJ, Reports*, 1949, 174).
- Savetodavno mišljenje Stalnog suda međunarodne pravde o nadležnosti Evropske dunavske komisije (*CPJI, Série B, no 14, 64*).
- Savetodavno mišljenje Suda pravde 1/03 u vezi predloga Konvencije iz Lugana (*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.

Savetodavno mišljenje Suda pravde 1/76 (*Draft Agreement establishing European Laying-up Fund for Inland Waterway Vessels*), ECLI:EU:C:1977:63.

Savetodavno mišljenje Suda pravde 2/91 (*Convention No. 170 of the International Labour Organization concerning Safety in the Use of Chemicals at Work*), ECLI:EU:C:1993:106.

Savetodavno mišljenje Suda pravde 2/94 u vezi pristupanja EZ Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i sloboda (*Accesion by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*), ECLI:EU:C:1996:140.