

УДК: 341.217.04(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 77-78, стр. 63-85

Изворни научни рад

Рад примљен 7. 3. 2022. године

Рад одобрен 25. 3. 2022. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.77\\_78.4](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.4)

## **ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ КАО САМОДОВОЉНИ ПРАВНИ РЕЖИМ – ИЗМЕЂУ МИТА И РЕАЛНОСТИ**

*Антониа ЈУТРОНИЋ<sup>1</sup>*

*Апстракт:* Правни поредак Европске уније представља динамичну структуру успостављену у складу са важећим нормама међународног јавног права. Међутим, сама Европска унија, која је основана међународним уговором њених држава чланица, представља атипичну међународну организацију. Због наднационалне надлежности које поседује, Европска унија се посматра кроз призму самодовољног режима, односно скупа правних правила који поседује извесну аутономију у односу на примену важећих норми и принципа међународног јавног права, које има претпостављено јединство као и друге области права, без обзира на специфичност децентрализоване међународне заједнице. У том смислу, функционисање Европске уније одвија се у складу са њеним прописима. У новијем периоду ова тема се анализира у контексту фрагментације међународног јавног права, која подразумева ситуације конфликта правила или система правила, девијацију институционалне праксе и губљење правне перспективе. Предметни чланак управо разматра на који начин европски интегративни процеси у свом правном устројству чине дезинтегративне процесе у односу на јединство међународног јавног права, односно колико интегративни процеси доприносе његовој фрагментацији. У анализи се прво полази од испитивања околности успостављања новог правног поретка: права Европске уније, а затим се анализирају мере Европске уније у светлу

---

<sup>1</sup> Министарство спољних послова Републике Србије.

E-mail: [antonia.jutronic@gmail.com](mailto:antonia.jutronic@gmail.com).

доприноса фрагментацији међународног јавног права у формалном и материјалном смислу. Потом се разматра општење Европске уније са другим субјектима међународног права у примени норми међународног права и извршавању међународних обавеза.

*Кључне речи:* Фрагментација међународног јавног права, самодовољни режим, право Европске уније, европске интеграције, Суд правде Европске уније.

## 1) УВОД

У контексту анализирања и доказивања јединства међународног јавног права, феномен његове фрагментације представља незаобилазну тему у радовима чувених правника специјализованих за међународно право. Неретко су ти правници управо личности које су у својим каријерама заузимали функције судија у међународним судовима, или трибуналима, попут Бруна Симе (*Bruno Simma*), Антонија Касезеа (*Antonio Cassese*) или Теодора Мерона (*Theodor Meron*). Управо правнику таквог профила стављено је у задатак да изведе студију о фрагментацији међународног јавног права. Фински професор међународног права, бивши дипломата и човек са искуством у Међународном суду правде, Марти Коскенијем (*Martti Koskenniemi*) предводи студијску групу у Комисији за међународно право, која ће 2006. године Генералној скупштини Уједињених нација представити Извештај „Фрагментација међународног права: „Проблеми који проистичу из диверсификације и експанзије међународног права” (Извештај Комисије). Осим што дефинише појам фрагментације међународног јавног права, Извештај Комисије анализира најпре фрагментацију у материјалном смислу и даје посебан осврт на самодовољне режиме, као што је то случај са Европском унијом (ЕУ) или Светском трговинском организацијом (СТО). Случај ЕУ, као међународне организације са напредним унутрашњим правним устројством, посебно је интересантан, јер уједно представља и регионалну организацију и политички ентитет који има своје сопствено спољнополитичко деловање и општење са другим субјектима међународног јавног права. Такође, Извештај Комисије ставља у фокус и намеру ЕУ да буде третирана као посебан правни режим, што се огледа кроз низ одлука органа ЕУ и правних инструмената који уређују њено функционисање, како унутрашње тако и спољашње.

С обзиром на то да је у Извештају Комисије фрагментација формулисана као „појава специјализованих и релативно аутономних сфера социјалних активности и структура” које воде ка „конфлику између правила или система правила, девијације институционалне праксе, уз могућност губљења свеукупне правне перспективе”, фрагментација представља појаву која прети да угрози јединство међународног јавног права, односно његово

претпостављено јединство.<sup>2</sup> Ова појава специјализованих и релативно аутономних сфера активности и структура указују на постојање тзв. *самодовољних режима*. Термин „самодовољни режими“ (енг. *self-contained regime*), у правну литературу уводи Бруно Сима који кроз концепт режима анализира проблематику односа општих и посебних правних правила у међународном праву, са посебним освртом на латинску максиму да посебни пропис дерогира примену општег прописа (*Lex specialis derogat legi generali*). Он је дошао до закључака да су самодовољни режими „мање или више“ комплетни, а да у случају када за одређену ситуацију не предвиђају правно решење, треба прибећи тумачењу норми општег међународног јавног права.<sup>3</sup> За Мартија Коскенијемија самодовољни режим је поткатегорија *lex specialis*, а Европска унија представља његову подесну илустрацију кроз своје право које је резултат функционалне специјализације, и које у свој систем уводи посебне принципе који су у уској релацији са вредносним оквиром ЕУ.

Право ЕУ чине сви они уговори, анекси, споразуми који данас чине *acquis européen*, а као динамична структура ЕУ је деценијама продубљивала области сарадње и вршила ревизију надлежности држава чланица и ЕУ у појединим областима. С циљем да после економске уније створи јединствено тржиште, јединствену валуту, јединствен банкарски систем, па и једног дана јединствени политички ентитет, већ 65 година европски политичари покушавају да на најбољи могући начин дефинишу стратешке смернице функционисања и рада ЕУ. Сваки уговор којим је ЕУ продубљивала сарадњу, као и свака декларација иза које стоје њени представници, представљају политичку одлуку, тј. вољу да се такав одређен ниво сарадње између држава чланица обезбеди. Дакле, као и када је реч о преношењу надлежности и подели надлежности између ЕУ и њених чланица, захваљујући принципима супсидијарности и супрематије, реч је о дефинисаној политичкој вољи демократски изабраних представника појединачних држава, иза којих постоји низ преговора националних представника и озбиљног технократског рада комитета и службеника у институцијама ЕУ. У том смислу, ЕУ унија није продукт провизорне регионалне интеграције, већ договора и воље за унапређењем сарадње. Међутим, ствараоци система и доносиоци одлука нису у тренуцима доношења одлука могли да претпоставе да ће институције ЕУ, а посебно судски органи ЕУ, на себи својствен начин, још више тежити

<sup>2</sup> International Law Commission, "Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law – Report of the Study Group of the International Law Commission", UN Doc. A/CN.4/L.682 (Apr. 13, 2006), as corrected UN Doc. A/CN.4/L.682/Corr.1 (Aug. 11, 2006) (Finalized by Martti Koskeniemi), p. 11.

<sup>3</sup> Bruno Simma, "Self-Contained Regimes", *Netherlands Yearbook of International Law*, 1985, Vol. 16, pp. 112–136.

осамостаљивању ЕУ у односу на друге субјекте међународног права, али и осамостаљивању права ЕУ у односу на опште међународно јавно право. То ће доказати низ случајева кроз јуриспруденцију Суда правде ЕУ и изазвати посебну пажњу доктрине у смислу анализе фрагментације међународног јавног права. Најзад феномен ЕУ је врло важно посматрати и кроз призму процеса глобализације. Глобализација (*mondialisation*), коју међународна заједница познаје од пада Берлинског зида 1989. године, представља ближу интеграцију држава и народа широм света, омогућену захваљујући смањењу трошкова транспорта и комуникација и укидању вештачких граничних баријера, протоку добара, услуга, капитала, знања и људи.<sup>4</sup> У економском смислу, глобализација је везана за процес експанзије капитализма као економског модела, за међународну трговину, светску прераспodelу производње добара и услуга, али и убрзање процеса „офшоринга“ и „аутсорсинга“ (које, насупрот заговорницима неолиберализма и неофункционализма, иду у прилог заступницима неомарксизма као што је Холц, чија теорија међузависних система света објашњава нови вид „експлоатисања“), и јачање улога мултинационалних компанија. У оваквој подели света треба поменути и три међународне организације које својим деловањем умногоме дефинишу и одређују функционисање међународног тржишта: Међународни монетарни фонд (ММФ), Светска банка и СТО. Свака од ове три организације у свом пољу деловања дефинише политике и финансирање земаља у развоју и пружа новчану помоћ у циљу постизања макроекономске стабилности и смањењу сиромаштва, али и промоције међународне трговине, страних инвестиција, либерализације тржишта, приватизације. Светска трговинска организација, са своје стране, дефинише и обезбеђује оквире преговора и склапање међународних споразума, али и пружа подршку решавању међународно-трговинских спорова. Глобализација се, осим у економском смислу, остварује и у политичком и у културолошком аспекту и управо, говорећи о ЕУ, њена „мека“ моћ на глобализованом тржишту базирана је на специфичности политичко-културног модела, тј. на њеном систему вредности. С тим у вези, глобализација која као првенствено економски феномен покреће интегративне процесе, као што је то био случај са ЕУ с краја Хладног рата, јер се економски модели не подводе више кроз призму дуализма капитализам-социјализам. Европски интегративни процеси се савршено подударају и временски са настанком феномена глобализације – после 1989. године, те се глобализација у једну руку може посматрати и као варијабла европских интегративних процеса. Међутим, та визура би била сувише једноставна уколико се не би узело у обзир да европски интегративни процеси захтевају и усвајање одређених правних оквира, како би били

<sup>4</sup> Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, W.W.Norton&Company, New York, 2003, p. 52.

регуларни и контролисани. У том смислу, требало би размотрити на који начин европски интегративни процеси, у свом правном устројству, чине дезинтегративне процесе у односу на јединство међународног јавног права, односно колико исти доприносе његовој фрагментацији. Стога ће овај чланак најпре размотрити околности успостављања новог правног поретка – права ЕУ, а затим ће се бавити анализом мера ЕУ у погледу фрагментације међународног јавног права у материјалном смислу. Након тога, биће дат преглед на који је начин фрагментација у институционалном смислу на извору фрагментације у материјалном смислу, када је реч о „општењу” норми права ЕУ и норми међународног јавног права. Коначно, у чланку се дају и закључна разматрања о ЕУ, првенствено као политичком ентитету у његовом односу са осталим субјектима међународног јавног права, попут држава кандидата за чланство у ЕУ (каква је Република Србија), да би се пружила разговетна објашњења о ерозији правног јединства и девијацији институционалне праксе, како је то својевремено навео Марти Коскенијери дефинишући у Извештају Комисије фрагментацију међународног јавног права.

## **2) УСПОСТАВЉАЊЕ НОВОГ ПРАВНОГ ПОРЕТКА: ИНТЕНЦИЈА ДОНОСИЛАЦА ОДЛУКА И МАРГИНАЛИЗАЦИЈА ПРИМАРНИХ СУБЈЕКТА МЕЂУНАРОДНОГ ЈАВНОГ ПРАВА**

Жан Комбако (*Jean Combacau*) и Серж Сир (*Serge Sur*) излажу да међународне организације, као удружења држава, теже хомогенизацији и унификацији међународног друштва и то на два начина. Први подразумева статичан начин – када државе у складу с њиховим националним суверенитетима на егалитаристички начин учествују у доношењу одлука у оквиру јединствених органа, док други антиципира динамичан начин – који подразумева дубљу интеграцију и делегирање процеса одлучивања на субнационалне институције, какве под својим устројством има ЕУ. Такође, ови писци наводе да упркос разликама у суштини међународних организација постоје елементи који чине право међународних организација и који су подређени општем међународном праву, као што му је подређена и свака држава у међународној заједници.<sup>5</sup> Даље, принципи међународног јавног права обавезују све државе, као и Повеља Уједињених нација (Повеља УН), посебно у својим члановима 103 и 25, као и императивне норме и обавезе *erga omnes*. Међутим, међународне организације нису директно обавезане према поменутиим нормама и принципима, посебно што не представљају савршене субјекте међународног права. Таква је и ЕУ. Иако међународна организација *sui generis* која има наднационалне надлежности, ЕУ

<sup>5</sup> Jean Combacau, Serge Sur, *Droit international public*, Montchrestien, 9e édition, Paris 2010, pp. 705–709.

је међународна организација која почива на уговорима које су закључиле њене државе чланице и којима су успостављени нови правни односи између држава чланица. Како принцип националне суверености омогућава државама да ступају у правне односе са другим државама, посебно у светлу духа Повеље УН која у циљу очувања међународног мира и безбедности подстиче регионално организовање држава и предвиђа и преношење надлежности на посебне организације, регионално међувладино организовање у Европи само по себи не представља проблем, јер и Уједињене нације (УН) и ЕУ имају за крајњи циљ спречавање рата, што се огледа и у формулацијама којима почињу преамбула Повеље УН и Шуманова декларација. Осим појмова хомогенизације и унификације међународног друштва, које наводе Комбако и Сир, ваљало би се осврнути на појам интеграција, односно интегративних процеса, јер се они могу посматрати као средство постизања хомогенизације. У историјском контексту, ЕУ је од Заједнице за угаљ и челик прерасла у економски ентитет који тежи да постане и јединствен политички ентитет, али и субјект међународног права. Успостављање јединственог тржишта и преношење националних надлежности држава на институције ЕУ управо доказују такво опредељење држава чланица, а интегративним процесима приступају и државе кандидати за чланство у ЕУ, како би пре приступања ЕУ имале усклађено законодавство и праксе, и тиме се брже уклопиле у процесе одлучивања и праксе поступања у ЕУ. С обзиром на то да се сувереност држава, као субјекта међународног права када ступају у уговорне односе, огледа у њиховој вољи да се обавезу одређеним правилима, проблем настаје уколико из поменутих уговорних односа настане непредвиђена правна ситуација, односно ситуација супротна израженој вољи држава. Стога Извештај Комисије и наводи проблематичну ситуацију формирања специјалних режима које не прати свесно опредељење држава и за илустративни пример се узима Европска економска заједница (ЕЕЗ). Према мишљењу које је тада у пресуди *Van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration* из 1963. године изнео Европски суд правде, ЕЕЗ је успоставила нови правни поредак. То ауторитативно мишљење Европског суда правде је надаље утицало и на даљу судску праксу, али и поступање институција ЕУ. Тако је и Европска комисија (ЕК) тај став изражавала и кроз коментаре на извештаје Комисије за међународно право о Нацрту чланова о одговорности међународних организација, указујући на специфичности ЕУ као некласичну међународну организацију, јер у одређеним сегментима функционисања ЕУ, када она има искључиву надлежност, њене државе чланице поступају као органи ЕУ.<sup>6</sup> Уз констатацију у Извештају Комисије да је данас европско право у још већој мери постало самодовољни режим, посебно када је реч о улози Суда правде ЕУ, односно ЕК,

<sup>6</sup> International Law Commission, "Responsibility of international organizations: Comments and observations received from international organizations" 25 June 2004, Doc.A/CN.4/545. Интернет: [http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a\\_cn4\\_545.pdf](http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_545.pdf), 27/02/2022.

који су као органи ЕУ чувари европског правног поретка, и неретко и ситуацији незадовољства држава чланица поводом таквог тумачења права ЕУ, директна примена норми права ЕУ у државама чланицама додатно усложњава ситуацију, будући да усвајање директно примењивих правних правила може лако довести и до ситуације колизије правних правила, због изостанка процеса провере уставности и законитости.<sup>7</sup> У том смислу, правни теоретичари Паиви Леино (*Päivi Leino*) и Марти Коскенијери, када разматрају питање паралелног процеса ерозије унутрашњег суверенитета са ерозијом јединствене међународне заједнице, разложно закључују да је улога државе сведена на улогу законодавца, односно на фасилитатора функционисања саморегулишућих система.<sup>8</sup> Даље, с обзиром на различитости теорије и праксе, односно непредвидивости јуриспруденције у случајевима специјалних режима, један други правни теоретичар – Кемпбел Меклахлан (*Campbell McLachlan*), указује на опасност конфликта између норми на оперативном нивоу – у текстовима конвенција и у одлукама међународних трибунала, на шта је указивао раније чувени професор међународног права Јан Браунли (*Ian Brownlie*). Међутим, Меклахлан не дели Браунлијево мишљење да је међународно право одраз реалполитике, већ сматра да је међународно право прожето вредностима човечанства.<sup>9</sup> С обзиром на изнето, интегративни процеси у ЕУ, у појединим случајевима, доводе до дезинтегративних процеса у погледу јединства међународног јавног права, што се одражава на маргинализацију примарних субјеката међународног јавног права – држава. Нови правни поредак ЕУ нису успоставиле само државе чијом је сувереном вољом формирана ЕУ, већ и институције које га чувају и тумаче – Суд правде ЕУ и ЕК, што је на извору институционалне фрагментације међународног јавног права, а дезинтегративни процеси се огледају у изузећима од примене општих правила међународног права, што ће се посебно анализирати кроз наредна поглавља.

### 3) МЕРЕ ЕУ У СЛУЖБИ СТВАРАЊА САМОДОВОЉНОГ ПРАВНОГ ПОРЕТКА

Мере ЕУ подразумевају правне прописе које ЕУ усваја у виду правних аката, одлука о акцијама ЕУ у одређеним ситуацијама, до пресуда и мишљења

<sup>7</sup> International Law Commission, "Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law – Report of the Study Group of the International Law Commission", op. cit., p. 84.

<sup>8</sup> Martti Koskeniemi, Päivi Leino, "Fragmentation of International Law: Postmodern Anxieties", *Leiden Journal of International Law*, 2002, Vol. 15, Issue 3, p. 557.

<sup>9</sup> Campbell McLachlan, "After Baghdad: Conflict or Coherence in International Law", *New Zealand Journal of Public and International Law*, New Zealand Centre for Public Law and contributors, Wellington 2003, pp. 46–47.

Суда правде ЕУ, односно сва она документа која подразумевају разумевање ЕУ као субјекта међународног права, када се о ЕУ говори као о економској заједници, и разумевање ЕУ када као политички ентитет више личи на државу него на међународну организацију, и када постоји паралелизам поступања са њеним државама чланицама. Уколико узроци фрагментације међународног јавног права леже у појави специјализованих и самодовољних режима, приказано је зашто се државе јављају као главни „кривци” сопствене маргинализације због њихових одлука да учествују у специјалним режимима, било да желе да одговоре на процес глобализације или да избегну обавезу поштовања обавеза према међународном јавном праву тежећи да кроз мању групу држава остваре већи политички утицај. Упркос интегративним процесима ЕУ од 1951. године до Уговора из Мастрихта из 1992. године, када се ЕУ формира и постаје политички ентитет у јавноправном смислу, јер може и формално да општи са другим субјектима међународног права, државе чланице ЕУ не успевају да створе Федерацију европских држава, односно усвоје Устав Европске уније 2005. године. У блажој верзији покушаја наставка европских интеграција државе чланице ЕУ усвајају Лисабонски уговор 2007. године, који ступа на снагу 2009. године. Лисабонским уговором је утврђена и кодификована подела надлежности које искључиво припадају ЕУ, надлежности које су подељене између ЕУ и њених држава чланица, и надлежности где ЕУ може само да подржи активности држава чланица. До тада је подела надлежности била присутна у пракси Суда правде ЕУ и код извесних теоретичара. Члан 3 Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ) одређује области које су у искључивој надлежности ЕУ – царинска унија, норме о конкуренцији које су неопходне за обезбеђивање доброг функционисања унутрашњег тржишта, монетарна политика држава чланица чија је валута евро, очување биолошких ресурса мора у оквиру заједничке политике риболова и заједничка комерцијална политика. У оквиру тих области ЕУ доноси правне акте, а државе их примењују, а када желе саме да предузму решавање неких питања из ових области оне траже дозволу од ЕУ. Даље, члан 4 УФЕУ набраја подељене надлежности ЕУ и њених чланица, али не лимитативно – унутрашње тржиште, социјална политика, политика економског, социјалног и територијалног усклађивања, пољопривреда и риболов, животна средина, заштита потрошача, превоз, трансевропске мреже, енергија, подручје слободе, безбедности и правде и заједничка безбедност у здравству.<sup>10</sup> Таква подељена надлежност подразумева да државе могу да доносе прописе у овим областима, све док ЕУ не одлучи да уреди ту област новим правним прописима. У случају да правна правила ЕУ и правна правила у националним законодавствима дођу у конфликт, државе

<sup>10</sup> Слободан Зечевић, „Проблематика одређивања надлежности Европске уније”, *Европско законодавство*, 2014, Vol. XIII, бр. 47–48, стр. 22.



чланице ЕУ морају да усвоје нове прописе како би се конфликт норми избегао. Најзад, надлежности држава где ЕУ има само потпорну улогу обухватају области заштите и побољшања људског здравља, индустрију, културу, туризам, образовање, стручно усавршавање, спорт, омладину, цивилну заштиту и управну сарадњу.<sup>11</sup> Следствено, Уговором из Лисабона омогућује се јединствено утврђивање надлежности ЕУ и држава чланица ЕУ, а све у циљу избегавања преклапања надлежности и конфликта између норми (што не искључује конфликт са нормама других међународних организација или са нормама општег међународног права). Међутим, у тзв. *мешовитим уговорима*, чије су стране уговорнице како ЕУ тако и државе чланице ЕУ, обавезе из уговора извршавају, према унутрашњем устројству ЕУ, саме државе.<sup>12</sup>

Право ЕУ, као што је познато, чине примарне и секундарне норме а његови извори су сви правни акти, правне радње и неписани правни принципи који производе правна дејства у поретку ЕУ.<sup>13</sup> Примарне норме садржане су у Уговору о Европској унији (УЕУ) и УФЕУ. Тумачење да су УЕУ и УФЕУ примарни извори права ЕУ везани су за конститутивна тумачења тих уговора, јер иако не чине устав у формалном смислу неки аутори, али и сам Суд правде ЕУ, сматрају их уставом у материјалном смислу.<sup>14</sup> Уколико су у почетку и били међудржавног карактера, уговори о ЕУ су временом стекли статус устава, што је потврдио и Суд правде ЕУ.<sup>15</sup> С обзиром на то да се наднационална примена права ЕУ осварује на три начина: примену права ЕУ на државе чланице, примену права ЕУ у државама чланицама и кроз примену аката ЕУ од стране држава чланица, јасно је да УЕУ није обичан међународни уговор.<sup>16</sup> Мишљење Европског суда правде у случају *Costa v. Enel* указује да примат права ЕУ није зависан од тога да ли то унутрашњи системи држава чланица признају или не, а значајно је увидети да сами уговори нису пружали одговор о односу права заједница и националних права држава чланица, већ

<sup>11</sup> Ibid., стр. 23.

<sup>12</sup> Stefan Talmon, "Responsibility of International Organizations: Does the European Community Require Special Treatment", *International Responsibility Today*, Chapter 34, Maurizio Ragazzi (Eds.), Koninklijke Brill, 2005, pp. 407–409.

<sup>13</sup> Будимир П. Кошутић, *Основи права Европске уније*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 97.

<sup>14</sup> Rainer Arnold, *European Constitutional Law, The Process of Constitutionalisation of the EU and Related Issues*, Europa Law Publishing, Washington 2008, p. 41.

<sup>15</sup> Alberto Vespaziani, "Comparison, Translation and the Making of a Common European Constitutional Culture", *German Law Journal*, 2008, Vol. 9, No. 5, p. 547.

<sup>16</sup> Бранко Ракић, „Фрагментација међународног права и европско право – На Западу нешто ново”, *Анали Правног факултета у Београду*, Година LVII, 1/2009, pp. 129–130.

је то утврдио Суд правде ЕУ. У питању је, дакле, стваралачка делатност Суда правде ЕУ, која је допринела стварању доктрине о непосредном дејству права ЕУ у њеним државама чланицама. Слично резонување Суд правде ЕУ имао је и приликом решавања спора, две године раније, у случају *Van Gen den Loos* – да је комунитарно право по својој природи другачије од међународног права.<sup>17</sup> Уколико се заузме став да је правни поредак ЕУ јединствен и аутономан, не треба сметнути с ума да он није настао у јукстапозицији са међународним јавним правом, већ у складу са његовим примарним нормама. Разрада права ЕУ огледа се у продукцији секундарних норми иза којих стоје институције ЕУ, и то све у сврху испуњавања циљева и достизања вредности из оснивачких уговора ЕУ.<sup>18</sup> У погледу права ЕУ, надређеност права ЕУ у односу на национална права држава чланица није неограничена, али је свакако постојана у мери у којој треба остварити циљеве ЕУ. Сами уговори о ЕУ не садрже одредбе о надређености права ЕУ над правима држава чланица, али је то потврдио Суд правде ЕУ у својој јуриспруденцији.<sup>19</sup> Иако је неоспорна улога Суда правде ЕУ на пољу унапређења институционалне стабилности између ЕУ и њених држава чланица, Коен Ленертс (*Koen Lenaerts*) увиђа да Суд правде ЕУ разматрајући случајеве тежи да примени решење које можда није најкомплексније, али је ексклузивно у односу на промоцију права ЕУ, стриктно водећи рачуна да не угрози ефективност права ЕУ.<sup>20</sup> С тим у вези, треба уочити и запажања Мохамеда Шахабудина (*Mohamed Shahabuddeen*), који указује да одлуке које доносе различити судови у међународној заједници могу утицати на развој међународног права. Ово утолико пре уколико дође до ситуације да се ствара право у свакој од њихових одлука онда долази и до конфликта норми, како се то јавља у појединим случајевима када Суд правде ЕУ тумачи норме међународног јавног права игноришући њихово уобичајено тумачење.<sup>21</sup> Услед врло специфичне природе правног поретка ЕУ,

<sup>17</sup> *Van Gen den Loos, Judgment of the Court of 5 February 1963. – NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration. – Reference for a preliminary ruling: Tariefcommissie – Pays-Bas. – Case 26–62.* Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0026>, 17/02/2020.

<sup>18</sup> Rainer Arnold, *European Constitutional Law, The Process of Constitutionalisation of the EU and Related Issues*, op. cit., p. 42.

<sup>19</sup> Joseph H. H. Weiler, Ulrich R. Haltern, “Constitutional or International? The Foundations of the Community Legal Order and the Question of Judicial Kompetenz-Kompetenz”, in: *European Court and the National Courts – Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in Its Social Context*, Anne-Marie Slaughter, Alec Stone Sweet, Joseph H. H. Weiler (Eds.), Oxford University Press, Oxford 1998, p. 340.

<sup>20</sup> Koen Lenaerts, “Interlocking Legal Orders in the European Union and Comparative Law”, *International and Comparative Law Quarterly*, 2002, Vol. 52, p. 879.

<sup>21</sup> Mohamed Shahabuddeen, *Precedent in the World Court*, Cambridge, 1996, p. 67.

који претендује да буде самодовољан режим нарочито кроз одлуке сопствених институција, однос држава чланица ЕУ је специфично уређен. Иако су све државе чланице ЕУ обавезане примарним и секундарним нормама ЕУ, оне су уједно обавезане и оним обавезама које проистичу из међународног права. С тим у вези, државе чланице ЕУ имају рестриктиван простор за склапање билатералних уговора јер они морају бити у оквиру права ЕУ. У том смислу интегративни процеси ЕУ приказују да међународно право није одсутно из права ЕУ, већ је његова примена ограничена на тај начин да доводи у питање јединствену примену принципа међународног јавног права, попут принципа суверене једнакости држава, а што је на најилустративнији начин представљено у односу на спољну и безбедносну политику ЕУ, односно одлуке које Савет министара и Европски савет усвајају у овој области будући да се те одлуке односе на друге државе.

#### **4) ИНСТИТУЦИОНАЛНА ФРАГМЕНТАЦИЈА НА ИЗВОРУ МАТЕРИЈАЛНЕ ФРАГМЕНТАЦИЈЕ МЕЂУНАРОДНОГ ЈАВНОГ ПРАВА**

Када је реч о забринутости по јединство међународног јавног права, управо су судије скретале пажњу на опасност пролиферације судских инстанци. Стефан Швобел (*Stephen Schwebel*), као председник Међународног суда правде, у обраћању Генералној скупштини Уједињених нација, 27. октобра 1998. године, указао је на опасност преклапања надлежности судова, и с тим у вези различитог тумачења норми међународног права. Не само да пролиферација других судова, који тумаче правна правила на неконвенционалан начин, угрожава светски институционални правни поредак већ директно урушава углед Међународног суда правде, који је један од главних органа Уједињених нација (УН).<sup>22</sup> С тим у вези, Стефан Швобел предлаже да се постојећим судским инстанцама омогући да се обраћају Међународном суду правде у циљу прибављања саветодавног мишљења ради унапређења кохерентности примене норми међународног права.<sup>23</sup> На сличним линијама у строжијем тону, у оквиру исте тематике, обратио се и његов наследник Жилбер Гијом (*Gilbert Guillaume*), који је указао на „потпуни губитак свеукупне правне контроле” због инцидентних случајева одступања од конвенционалног тумачења ефективне контроле на територијом у случајевима „Лоизиду против Турске”, пред Европским судом за људска права,

<sup>22</sup> Anja Eikermann, *Forests in International Law: Is there Really Need for An International Forest Convention*, Springer International Publishing, New York 2015, p. 159.

<sup>23</sup> Tullio Treves, "Advisory Opinions of the International Court of Justice on Questions Raised by Other International Tribunals", *Max Planck United Nations Yearbook*, 2000, Vol. 4, Issue 1, pp. 215–216.

и „Тужилац против Душка Тадића”, пред Међународним кривичним судом за Југославију, односно тумачења до којег није дошао Међународни суд правде у случају „Војних и паравојних активности у и против Никарагве”, за који држи да поседује неоспоран судски ауторитет.<sup>24</sup> С друге стране, Розалин Хигинс (*Rosalyn Higgins*), која је такође обављала функцију судије у Међународном суду правде, не налази да пролиферација судских инстанци може имати негативне последице по јединство и кохерентност међународног права. Штавише, она налази да је сарадња између међународних судских инстанци добра и да саветодавна мишљења Међународног суда правде не доприносе развоју међународног права.<sup>25</sup> Међутим, инцидентни случајеви су се јавили и када је реч о Суду правде ЕУ, било да је реч о утврђивању његове надлежности, било да је реч о тумачењу обавеза држава чланица ЕУ које би, у складу са хијерархијом норми у међународном праву, требало да се посматрају најпре као државе чланице УН, које су обавезане Повељом УН. У правној литератури о институционалној фрагментацији међународног јавног права врло често се наводи пресуда „Погон Мокс”. Ирска је, наиме, због течности коју фабрика за прераду горива за нуклеарне електране, локализована у Уједињеном Краљевству, испушта у море, позивајући се на Конвенцију Уједињених нација о праву мора (UNCLOS) и Конвенцију о заштити морске средине североисточног Атлантика (Конвенција OSPAR), поднела захтев за арбитражни поступак пред Међународним судом за право мора (ITLOS), односно OSPAR арбитраже. Међутим, не чекајући на одлуке наведеног међународног суда и арбитраже, ЕК тужи Ирску због кршења одредби из оснивачких уговора ЕУ, односно тадашње Економске заједнице (ЕЗ).<sup>26</sup> ЕК је, као чувар поретка ЕУ, тужила Ирску јер је нашла да је утуживањем Уједињеног Краљевства Ирска повредила своје обавезе које произилазе из оснивачких уговора ЕУ, јер је покретањем судског и арбитражног поступка повредила искључиву надлежност Суда правде ЕУ за решавање спорова у вези са применом и тумачењем права ЕУ, тј. комунитарног права, јер је пошавши од аргументације да је UNCLOS тзв. мешовит споразум, чији је потписник и ЕУ и њене државе чланице, нашла да је питања решавања спорова делокруг права ЕУ, која је приликом приступања споразума дала и изјаву о својим надлежностима. Штавише, Суд правде ЕУ је нашао да је Ирска, заиста, повредила своје обавезе из оснивачких уговора ЕУ, а Суд правде ЕУ је још једном утврдио своју искључиву надлежност у

<sup>24</sup> Martti Koskeniemi, Paivi Leino, “Fragmentation of International Law: Postmodern Anxieties”, *op. cit.*, p. 555.

<sup>25</sup> Rosalyn Higgins, “Respecting Sovereign States and Running a Tight Courtroom”, *International & Comparative Law Quarterly*, 2001, Vol. 50, Issue 1, p. 122.

<sup>26</sup> Robin Churchill, Joanne Scott, “The MOX Plant Litigation: The First Half-Life”, *The International and Comparative Law Quarterly*, 2004, Vol. 53, Issue 3, pp. 643–676.

односима држава чланица ЕУ у материји која је регулисана правом ЕУ. У другостепеном поступку Велико веће је ишло и корак даље истакавши да међународне обавезе држава чланица не могу мењати обавезе које државе чланице ЕУ имају из оснивачких уговора ЕУ.<sup>27</sup> Дакле, ауторитативно (само)позиционирање Суда правде ЕУ приказује у којој мери ЕУ тежи изолацији сопствених држава чланица од других правних режима у оквиру међународног права, истичући секундарне норме, попут правних правила ЕУ, релевантнијим од општих норми међународног права и то обавеза које проистичу из међународних уговора. Не само да је државама чланицама ЕУ онемогућено да у случају мешовитих споразума приступе уобичајеним и прописаним начинима решавања спорова, већ такво тумачење права ЕУ и надлежности Суда правде ЕУ ограничава извршење слободно изражене воље у међународним уговорима, што је основ за настајање норми међународног права. Да пролиферација судова доводи у питање правну сигурност субјеката међународног права, треба поменути да су одлуке арбитража, које је Ирска досегла у спору против Уједињеног Краљевства, различите. У случају тумачења Конвенције OSPAR, арбитража је нашла да тужена страна није повредила своје обавезе из Конвенције OSPAR, а поступак пред ITLOS је обустављен након тужбе ЕК и завршен је повлачењем тужбе Ирске. Дакле, представљен случај „Погона Мокс“ илуструје да и неконвенционално тумачење надлежности међународних судова, односно формалне фрагментације међународног права, може бити значајан узрок материјалне фрагментације међународног права, која се првенствено огледа кроз конфликт норми, из два или три посебна режима, у којем превладава снага секундарне норме правног режима ЕУ. У смислу приказа формално-материјалне фрагментације међународног јавног права, да држава чланица ЕУ, уколико сматра да су јој угрожена права или уколико сматра да треба да потражи тумачење сопствених правних обавеза, попут оних које проистичу из уговора чија је потписница или обавеза из Повеље УН, треба да прибегне Суду правде ЕУ, у значајној мери доказује настојање формирања самодовољног режима у смислу нормативног регионализма.<sup>28</sup> С тим у вези, треба приказати и илустративни пример случајева „Кади“ и „Ал Баркат“ из 2008. године о којима се изјашњавао Суд правде ЕУ. Наиме, супротно резолуцијама Савета безбедности УН донетим у складу са овлаћењима из главе VII Повеље УН на тему замрзавања средстава правним и физичким

<sup>27</sup> *Mox Plant, Commission of the European Communities v. Ireland (Mox Plant), C-459/03, Grand Chamber, 2006, ECR I-4635, para. 84–129.*

<sup>28</sup> Ján Klucka, Ludmila Elbert, *Regionalism and Its Contribution to general International Law*, Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law, Institute of European Law and Department of International Law, Košice 2015, p. 153.

лицима и увођење других рестриктивних мера услед повезаности тих субјеката са терористичком организацијом Ал Каидом, Бин Ладеном и талибанима, Суд правде ЕУ је, поступајући по захтеву странака Кади и фирме Ал Баркат, донео пресуду о поништавању Уредбе Савета 881/2002, донете у складу са горепоменутим резолуцијама. За разлику од Суда правде ЕУ, Првостепени суд је одбацио тужбе Кадија и фирме Ал Баркат, наставши да је Уредба из 2002. године усвојена у складу са резолуцијама Савета безбедности УН, а да је њихов циљ био борба против тероризма односно одржање и успостављање међународног мира и безбедности. Образлажући своју пресуду Првостепени суд налази да Суд мора да тумачи закон тако да буде у највећој могућој мери компатибилан са обавезама држава чланица ЕУ које проистичу из Повеље УН, додајући да је једино ограничење у примени резолуција Савета безбедности УН – конфликт са императивном нормом међународног јавног права. Тиме је суд потврдио надређеност перемпторних норми о односу на остале норме у систему међународног права, укључујући и норме ЕУ, ма који био вредносни оквир правног поретка ЕУ, чиме је указано да се ЕУ тичу исте обавезе као и њених држава чланица. Будући да је Велико веће Суда правде ЕУ одлуку Првостепеног суда преиначило, поставља се питање о стварној аутономној природи права ЕУ, на чему је инсистирао правобранилац Пуареш Мадуро (*Poiares Maduro*).<sup>29</sup> Посебно је важно имати у виду да у случају императивних норми постоји сагласност да у случају конфликта са обавезама које проистичу из Повеље УН, не само да имају већу правну снагу већ их и анулирају.<sup>30</sup> Овако поимање права ЕУ свакако тежи његовој самоизолацији, као и изолацији држава чланица ЕУ, а с обзиром на довођење у питање хијарархије норми у међународном праву неки аутори иду и корак даље разматрајући и постојање принципа и обичајних правила европског права.<sup>31</sup> С тим у вези, специјализација правних режима води ка фрагментацији, јер се различити конкурентни режими затварају у оквиру својих правила која служе остваривању њихових партикуларних интереса, што се може подвести под дезинтегративне процесе када је реч о очувању јединства међународног јавног права.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Бранко Ракић, „Фрагментација међународног права и европско право – на Западу нешто ново”, *op. cit.*, стр. 122–147.

<sup>30</sup> Bardo Fassbender, “The United Nations Charter as Constitution of the International Community”, *Columbia Journal of International Law*, Vol. 36, No. 3, 1998, p. 590.

<sup>31</sup> Samantha Besson, “General Principles and Customary Law in the EU Legal Order”, 2017, pp. 105–129. Интернет: <https://doc.rero.ch/record/289125>, 28/02/2022.

<sup>32</sup> Jan Klabbers, “The Constitutionalism Lite”, *International Organizations Law Review*, 2004, Vol. 1, Issue 1, p. 53.

## 5) САМОДОВОЉНИ РЕЖИМ ЕУ У ОПШТЕЊУ СА ДРУГИМ СУБЈЕКТИМА МЕЂУНАРОДНОГ ЈАВНОГ ПРАВА

Један од критеријума за стварање специјалних, односно самодовољних режима јесте да они не штете трећој страни, односно држави или међународној организацији које не припадају једном таквом режиму, као у случају закључивања међународних уговора, односно права и обавеза који произилазе из њих. Уколико се узме у разматрање случај ЕУ, инцидентни феномени самодовољних режима се остварују не само кроз правна правила већ и кроз политичка питања, што ће се даље видети из анализе правног система ЕУ у односу на политике ЕУ, где се ЕУ остварује као субјекат међународног права, али и политички ентитет *per se*. Пре Уговора из Лисабона, политике ЕУ су се делиле на три стуба од којих су два била међувладиног карактера одлучивања и деловања, укључујући и спољну и безбедносну политику, а трећи стуб који је покривао економске активности, односно наслеђене активности ЕЕЗ, био је наднационалног карактера. Након Уговора из Мастрихта, подела на три стуба ЕУ више не постоји у формалном смислу, с обзиром на то да се као таква не помиње у УЕУ и УФЕУ, дух разликовања облика сарадње између држава чланица ЕУ је опстао кроз поделу међудржавног и наднационалног карактера, што је далекосежно трансформисало међусобне односе између држава чланица ЕУ. Уколико се у правној литератури дефиниције међународних организација најчешће свODE на својеврсно набрајање њихових конститутивних елемената, онда треба истаћи да је ЕУ смештена у највећем броју случајева у категорију регионалне специјалне организације са обележјима наднационалног карактера, који је преведен кроз специфичан институционални оквир ЕУ, принципе супсидијарности и супрематије, и правних прописа које ЕУ усваја и на крају Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ, сходно којој ЕУ делује као спољнополитички субјекат политичког карактера, а сагласно сопственим вредностима и циљевима садржаним у члану 3 УЕУ (унапређење мира, сопствених вредности и благостања народа, да пружи подручје слободе, безбедности и правде и да успоставља унутрашње тржиште, економску и монетарну унију). Осим тога, њени циљеви су и да у односима са остатком света унапређује своје вредности и интересе, да доприноси миру, безбедности, као и строгом поштовању и развоју међународног права, укључујући поштовање Повеље УН. Своје интересе ЕУ треба да остварује сопственим средствима, у складу са надлежностима које су јој поверене уговорима.<sup>33</sup> Иако се из оснивачких уговора ЕУ може тврдити да је ЕУ опредељена за поштовање међународног права, а посебно Повеље УН, из праксе се може увидети да је она најпре опредељена за унапређивање

<sup>33</sup> Будимир П. Кошутин, *Основи права Европске уније*, *op. cit.*, стр. 97.

сопствених вредности и интереса. Будући да је правни поредак ЕУ настао у складу са међународним јавним правом, односно у складу са његовим примарним нормама, разрада тог поретка огледа се у секундарним нормама односно прописима ЕУ, што се остварује преко деловања институција ЕУ које имају и надлежност да саме одлучују у оквиру својих дефинисаних надлежности.<sup>34</sup> У складу с тим посебно је важно објаснити спољнополитичко деловање ЕУ. У члану 17 УЕУ се залаже да ће заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ укључивати сва питања која се тичу безбедности ЕУ, подразумевајући и постепено уобличавање заједничке одбрамбене политике која би водила заједничкој одбрани, уколико тако одлучи Европски савет, из чега се огледа намера да спољна политика ЕУ не буде истоветна спољним политикама држава чланица ЕУ, односно њиховом збиру, иако у Декларацији бр. 13 уз УЕУ пише да одредбе о заједничкој спољној и безбедносној политици ЕУ неће ограничавати државе чланице ЕУ у вођењу њихових спољних политика. Иако искључиво вођење заједничке спољне и безбедносне политике није поверено ЕК, као наднационалној институцији ЕУ, успостављена је стална сарадња између чланица ЕУ у овој политици ЕУ.<sup>35</sup> Даље, у Декларацији бр. 14 пише да одредбе УЕУ које се односе на заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ не могу имати утицаја на постојеће правне прописе, одговорности и моћ држава чланица ЕУ да формулишу њихове спољне политике, да воде своје дипломатске послове, односе са трећим земљама и учествују у међународним организацијама, подразумевајући и чланство у Савету безбедности УН, чиме је наглашена обавезност одредби Повеље УН, посебно резолуција Савета безбедности УН када одлучује о одржању међународног мира и безбедности.<sup>36</sup> Међутим, треба имати у виду да се спољна и безбедносна политика ЕУ спроводи на различите начине и путем прерогатива који не спадају под исту категорију, попут политике проширења, политике суседства, развојне сарадња, пружања хуманитарне помоћи и заједничке трговинске политике. С тим у вези, политика проширења, која подразумева низ мера које ЕУ предузима у односима са државама кандидатима за чланство у ЕУ, заслужује посебну пажњу која је од интереса за Републику Србију. Не само да ово спада у опсег њене спољне политике, већ представља један од њених циљева оснивања, садржаним у члану 21 став 2 УЕУ, да ће ЕУ унапређивати своје вредности и

<sup>34</sup> Rainer Arnold, *European Constitutional Law, The Process of Constitutionalisation of the EU and Related Issues*, op. cit., p. 42.

<sup>35</sup> Joris Larik, "EU Foreign Relations Law As a Field of Scholarship", *American Journal of International Law*, 2017, Vol. 111, p. 323.

<sup>36</sup> Nicola Verola, "The New EU Foreign Policy under the Treaty of Lisbon", *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*, Federiga Bindi (Eds.), Bookings Institution Press, Washington 2010, p. 43.



ширити вредности демократије, владавине права и заштите људских права. Осим тога, у имплементацији спољне политике ЕУ користи и систем санкција према трећим државама, које су резултати уједно резолуција Савета безбедности УН, али и аутономних активности ЕУ.<sup>37</sup> На тај начин ЕУ остварује легитимитет сопствене спољне политике, али и тестирање сопственог спољнополитичког утицаја на понашање трећих држава. Имајући у виду да су односу ЕУ са трећим државама пре свега политички, а не правнообавезујући, значајно је илустровати и природу њених билатералних споразума.<sup>38</sup> Иако је субјективитет ЕУ као међународне организације потврђен Уговором из Лисабона, у смислу доказивања субјективитета међународних организација, какво помиње Међународни суд правде, субјективитет ЕУ се огледа и кроз општење са другим субјектима међународног права.<sup>39</sup> Међутим, пракса показује да се субјективитет ЕУ не осликава искључиво кроз одредбе УЕУ, већ и кроз одлуке њених институција, које неретко превазилазе оквире деловања класичних међународних организација. ЕУ нема општу уговорну способност, већ може склапати ограничен број уговора у циљу остваривања циљева из њених оснивачких уговора и у оквиру политика ЕУ (члан 216 став 1 УФЕУ).<sup>40</sup> С тим у вези, више није потребно да материја склапања уговора буде у надлежности ЕУ, што значи да ЕУ може склапати међународне уговоре и у области политика које нису у њеној искључивој надлежности. Један од илустративних примера је ситуација када ЕК потписује споразуме у оквиру политике придруживања, имајући у виду да је ЕК ненадлежна за заједничку спољну и безбедносну политику, али их у складу са практичним потребама ЕК може склапати. У пракси ЕУ превазилази сама себе, у смислу општења са субјектима које правна доктрина не признаје за субјекте међународног права, попут територијалних ентитета који супротно вољи државе која ужива национални суверенитет на себе преузимају права и обавезе. Илустративан пример је

<sup>37</sup> Paul James Cardwell, "EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era", *The Legalisation of European Union Foreign Policy and The Use of Sanctions*, Paul James Cardwell (Eds.), T.M.C. Asser Press, The Hague 2012, p. 3.

<sup>38</sup> Mary Farrell, "EU Policy Toward Other Regions: Policy learning in the external promotion of regional integration", *Journal of European Public Policy*, 2009, Vol. 16, Issue 8, p. 1170.

<sup>39</sup> Члан 47 Уговора о Европској унији; Видети: *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union – Consolidated version of the Treaty on European Union – Protocols – Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007*, *Official Journal C 326*, 26. 10. 2012, pp. 1–390.

<sup>40</sup> Robert Schütze, "The European Community's Federal Order of Competences – A Retrospective Analysis", *50 Years of the European Treaties – looking back and thinking forward*, Michael Dougan, Samantha Currie (Eds.), Hart Publishing, Oxford 2009, pp. 63–92.

закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању са Аутономном покрајином Републике Србије, сходно Уставу Републике Србије из 2006. године, односно једнострано проглашеном „Републиком Косово“, који датира из 2016. године, без обзира на фусноте у Споразуму које наводе да нема прејудуцирања о статусу „Косова“, у складу са Резолуцијом 1244/1999 Савета безбедности УН и у складу са Саветодавним мишљењем Међународног суда правде о проглашењу независности „Косова“.<sup>41</sup> С тим у вези, треба изнети да је ЕУ изашла и из оквира својих оснивачких уговора, али и Бечких конвенција о праву уговора које одређују стране уговорнице, будући да питање признања држава спада и даље у домен држава, а не међународних организација, а у складу са важећим прописима међународног права уговорница је била UNMIK, а не тзв. *представници привремених институција самоуправе у Приштини*. Таквим поступцима ЕУ уместо интегративних процеса спроводи дезинтегративне процесе у Европи подлежући процесима глобализације, односно економске либерализације, и тумачећи сувереност држава на неконвенционалан начин, односно супротан резолуцијама Савета безбедности УН, сходно члану 103 Повеље УН на које се позива. На крају, када је реч и политици придруживања, треба истаћи још један елемент. Иако пружање европске перспективе Западном Балкану чини део политике проширења ЕУ „јер на тај начин ЕУ шири свој вредносни систем и на друге државе, односно трећу страну, политика проширења не представља инструмент заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ. У самом УЕУ политика проширења се не помиње у делу који се односи на спољну политику, већ само скромно у члану 49 каже да свака држава која се залаже за унапређење вредности ЕУ, односно која их поштује, може да поднесе захтев за чланство у ЕУ.“<sup>42</sup> Оно што је занимљиво истаћи јесте да политика проширења ЕУ, која се односи на све оне субјекте, односно ентитете који су са ЕУ закључили Споразум о стабилизацији и придруживању, укључујући и Републику Србију, није регулисана одредбама УФЕУ који уређује секторске политике, укључујући и заједничку спољну и безбедносну политику. Овај

<sup>41</sup> Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и ЕУРАТОМ и „Косова“, *Stabilisation and Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and Kosovo ( ), of the other part, Official Journal of the European Union, L 71/3, 16. 3. 2016*, на [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:22016A0316\(01\), 01/03/2022](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:22016A0316(01), 01/03/2022).

<sup>42</sup> Члан 49 Уговора о Европској унији, *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union – Consolidated version of the Treaty on European Union – Protocols – Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007, Official Journal C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390*, на <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT, 22/02/2022>.

пример указује на закључак да су креатори Уговора из Лисабона имали намеру да од политика ЕУ, које потврђују њен субјективитет у међународном правном поретку, учине посебност, иако је илузорно посматрати ове политике као инструменте заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ.<sup>43</sup>

## 5) ИЗВОРИ

- Arnold, Rainer, *European Constitutional Law, The Process of Constitutionalisation of the EU and Related Issues*, Europa Law Publishing, Washington 2008.
- Cardwell, Paul James, "EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era", *The Legalisation of European Union Foreign Policy and The Use of Sanctions*, Paul James Cardwell (Eds.), T.M.C. Asser Press, The Hague, 2012.
- Churchill, Robin, Scott, Joanne, "The MOX Plant Litigation: The First Half-Life", *The International and Comparative Law Quarterly*, 2004, Vol. 53, Issue 3.
- Combacau, Jean, Sur, Serge, *Droit international public*, Montchrestien, 9e édition, Paris 2010.
- Commission of the European Communities v. Ireland (Mox Plant)*, C-459/03, Grand Chamber, 2006, ECR I-4635.
- Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union – Consolidated version of the Treaty on European Union – Protocols – Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007*, Official Journal C 326, 26. 10. 2012, pp. 1–390. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>, 01/03/2022.
- Dubouis, Louis, Blumann, Claude, *Droit matériel de l'Union européenne*, Montchrestien, 4ème édition, Paris, 2006.
- Eikermann, Anja, *Forests in International Law: Is there Really Need for An International Forest Convention*, Springer International Publishing, New York, 2015.
- Farrell, Mary, "EU Policy Toward Other Regions: Policy learning in the external promotion of regional integration", *Journal of European Public Policy*, 2009, Vol. 16, Issue 8.
- Fassbender, Bardo, "The United Nations Charter as Constitution of the International Community", *Columbia Journal of International Law*, 1998, Vol. 36, No. 3.
- Higgins, Rosalyn, "Respecting Sovereign States and Running a Tight Courtroom", *International & Comparative Law Quarterly*, 2001, Vol. 50, Issue 1.

---

<sup>43</sup> Louis Dubouis, Claude Blumann, *Droit matériel de l'Union européenne*, Montchrestien, Paris 2006, pp. 630–633.

- International Law Commission, "Responsibility of international organizations: Comments and observations received from international organizations", 25 June 2004, Doc.A/CN.4/545.
- International Law Commission, "Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law – Report of the Study Group of the International Law Commission", UN Doc. A/CN.4/L.682 (Apr.13, 2006), as corrected UN Doc. A/CN.4/L.682/Corr.1 (Aug. 11, 2006) (Finalized by Martti Koskenniemi).
- Jennings, Sir Robert, "The Proliferation of Adjudicatory Bodies: Dangers and Possible Answers", *Implications of the Proliferation of International Adjudicatory Bodies for Dispute Resolution*, ASIL Publications Number 9, 1995.
- Judgment of the Court of 5 February 1963. – NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration. – Reference for a preliminary ruling: Tariefcommissie – Pays-Bas. – Case 26-62.* Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0026>, 17/02/2020.
- Klabbers, Jan, "The Constitutionalism Lite", *International Organizations Law Review*, 2004, Vol. 1, Issue 1.
- Klucka, Ján, Elbert, Ludmila, *Regionalism and Its Contribution to general International Law*, Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law, Institute of European Law and Department of International Law, Košice 2015.
- Koskenniemi, Martti, Leino, Paivi, "Fragmentation of International Law: Post-modern Anxieties", *Leiden Journal of International Law*, 2002, Vol. 15, Issue 3.
- Кошутин, Будимир П., *Основи права Европске уније*, Правни факултет Универзитета у Београду, Друго измењено и допуњено издање, Београд, 2010.
- Larik, Joris, "EU Foreign Relations Law As a Field of Scholarship", *American Journal of International Law*, 2017, Vol. 111.
- Lenaerts, Koen, "Interlocking Legal Orders in the European Union and Comparative Law", *International and Comparative Law Quarterly*, 2003, Vol. 52.
- McLachlan, Campbell, "After Baghdad: Conflict or Coherence in International Law", *New Zealand Journal of Public and International Law*, New Zealand Centre for Public Law and contributors, Wellington 2003.
- Ракић, Бранко, „Фрагментација међународног права и европско право – На Западу нешто ново”, *Анали Правног факултета у Београду*, Година LVII, 1/2009.
- Samantha Besson, "General Principles and Customary Law in the EU Legal Order", 2017. Интернет: <https://doc.rero.ch/record/289125>, 28/02/2022.

- Schütze, Robert, "The European Community's Federal Order of Competences – A Retrospective Analysis", *50 Years of the European Treaties – looking back and thinking forward*, Michael Dougan, Samantha Currie (Eds.), Hart Publishing, Oxford 2009.
- Shahabuddeen, Mohamed, *Precedent in the World Court*, Cambridge, 1996.
- Simma, Bruno, "Self-Contained Regimes", *Netherlands Yearbook of International Law*, 1985, Vol.16.
- Stabilisation and Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and Kosovo (\*), of the other part*, *Official Journal of the European Union*, L 71/3, 16. 3. 2016. Интернет: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:22016A0316\(01\),01/03/2022](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:22016A0316(01),01/03/2022).
- Stiglitz, Joseph E., *Globalization and Its Discontents*, W.W.Norton&Company, New York, 2003.
- Talmon, Stefan, "Responsibility of International Organizations: Does the European Community Require Special Treatment", *International Responsibility Today*, Chapter 34, Maurizio Ragazzi (Eds.), Koninklijke Brill, 2005.
- Treves, Tullio, "Advisory Opinions of the International Court of Justice on Questions Raised by Other International Tribunals", *Max Planck United Nations Yearbook*, Vol. 4, Issue 1, 2000.
- Verola, Nicola, "The New EU Foreign Policy under the Treaty of Lisbon", *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*, Federiga Bindi (Eds.), Bookings Institution Press, Washington 2010.
- Vespaziani, Alberto, "Comparison, Translation and the Making of a Common European Constitutional Culture", *German Law Journal*, 2008, Vol. 9, No. 5.
- Weiler, Joseph H. H., Haltern, Ulrich R., "Constitutional or International? The Foundations of the Community Legal Order and the Question of Judicial Kompetenz-Kompetenz", *European Court and the National Courts – Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in Its Social Context*, Anne-Marie Slaughter, Alec Stone Sweet, Joseph H. H. Weiler (Eds.), Oxford University Press, Oxford, 1998.
- Зечевић, Слободан, „Проблематика одређивања надлежности Европске уније”, *Европско законодавство*, Година XIII, бр. 47–48, јануар–јун 2014.

## 6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Уколико фрагментација у свом институционалном и материјалном смислу подразумева сукобе надлежности и конфликте између норми међународног права, онда је важно разумети узроке и природу настајања нових институција и нових норми, што се не своди под пуку пролиферацију судова. Нормативни регионализми који претендују да буду самодовољни

режими, који за своје функционисање имају сопствена правила, као острво усред океанског архипелага, нису инцидентни случајеви како тврди Жорж Сел (*Georges Scelle*), јер иза њих стоје како субјекти међународног права – државе које поседују сопствену вољу – тако и међународне организације чији је субјективитет окарактерисан такође поседовањем посебне воље која се разликује од воље њених држава чланица, односно њиховог збира.<sup>44</sup> Међутим, за разлику од међународних организација, понашање држава у међународној заједници ограничено је бројним нормама међународног права, од којих су најзначајније императивне норме међународног права, као и оне обавезе држава садржане у Повељи УН. С тим у вези, ниједно тело самодовољног режима не би смело да тумачи те обавезе на начин који се разликује од начина на који их тумачи Међународни суд правде, који је због ауторитета својих пресуда, допринео преиначавању тих норми из уговорног у обичајно право, где је доказивање воље и свести о обавезности правног правила од пресудног значаја. Дезинтегративни процеси, којима доприносе самодовољни режими попут ЕУ, огледају се кроз маргинализацију примарних субјеката међународног јавног права, што доприноси разликовању међу собом држава, услед припадања или неприпадања одређеном регионалном удружењу, а које би требало да су једнаке међу собом услед принципа суверенитета држава. Даље, бројна правна правила ЕУ усмерена су на стварање специјалног самодовољног режима, било да се тумаче онако како су наведена у важећим правним прописима ЕУ, било да томе доприноси „активизам” Суда правде ЕУ. Када је реч о Суду правде ЕУ и ЕК, као органима ЕУ наднационалног карактера, значајно је увидети да такво институционално решење у правном поретку ЕУ, који због питања утврђивања надлежности доприноси не само формалној фрагментацији међународног права него и материјалној, јер оба органа ЕУ кроз своја општења, штитећи посебност правног поретка ЕУ, утичу на стварање конфликта норми. Најзад, имајући у виду заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ, њен вредносни систем повремено и надјача вредносни систем међународне заједнице у целини, који се огледа првенствено кроз императивне норме и Повељу УН. Када би се глобализација посматрала као варијабла европских интегративних процеса, дошло би се до закључка да је такво посматрање прилично ограниченог дмета, јер обједињујући и униформишући поступање субјеката међународног права, глобализација доприноси дезинтегративним процесима у смислу да међународно право мора бити и остати јединствено и једнако примењиво у свим државама, упркос различитостима какве могу имати регионални подсистеми, што је

<sup>44</sup> Sir Robert Jennings, "The Proliferation of Adjudicatory Bodies: Dangers and Possible Answers", *Implications of the Proliferation of International Adjudicatory Bodies for Dispute Resolution*, ASIL Publications Number 9, 1995, p. 6.

посебно релевантно за државе кандидате за чланство у ЕУ попут Републике Србије, које су дужне да своје активности постепено усаглашавају са политикама и прописима ЕУ не би ли испуниле критеријуме за чланство.

#### **EUROPEAN UNION LAW AS AN APPROPRIATE LEGAL REGIME – BETWEEN MYTH AND REALITY**

*Summary:* This article deals with the phenomenon of the fragmentation of the Public International Law to illustrate how the so-called self-contained regime such as the European Union tends to be exempted from the application of general rules and principles of Public International Law when it does not suit its proper interests. The focus of this article is to demonstrate how European integration processes contribute to disintegration processes which may be harmful to the unity of Public International Law. While demonstrating that the establishment of such regimes marginalizes States in their capacity of international law subjects, this work proposes the analysis of the interconnection between formal and material fragmentation of international law, in the case of activities of supranational institutions and organs of the European Union, particularly the Court of Justice of the European Union. Finally, it shows the particularities of the European Union when it interacts with other international law subjects, such as candidates for the European Union membership.

*Keywords:* Fragmentation of the Public International Law, Self-Contained Regime, European Union Law, European Integration, Court of Justice of the European Union.