

Doc. dr Vesna KNEŽEVIĆ-PREDIĆ^{1*}

UDK 341.1: 061.1 EC
str. 73-91.
izvorni naučni rad

MEDJUNARODNOPRAVNI SUBJEKTIVITET EVROPSKE UNIJE

ABSTRACT

The paper is an attempt to answer the question that, in the framework of European integration, possesses the international legal personality: European Communities or/and European Union. Using the international public law's test for personality of international organizations - member states, founding treaty, permanent institutions, defined field of operation and special status - the author reaches conclusion that European Communities - each of them - are those who still possess international legal personality. As far as European Union is concerned, it signifies legal independence and operational unity of European Communities and their connection with fields of cooperation.

Key words: *European Community, European Union, Member States, international public law, legal personality, supranationalism.*

1. Pojava Evropske zajednice za uglj i čelik (*European Coal and Steel Community*, nadalje ECSC) izazvala je veliku pometnju u redovima teoretičara medjunarodnog prava.² Pitajte se zašto? Pitajte se čime? Zašto je i čime je to jedna po članstvu malobrojna i zatvorena, po oblasti delovanja specijalizovana i nepolitička

^{1*} Docent Fakulteta političkih nauka u Beogradu.

² *Treaty Establishing European Economic Community*, March 25, 1957, 298 UNTS 11, sa amended, *Treaties Establishing European Communities*, EC Off'l Pub. Office, 1987; *Treaty Establishing the European Atomic Energy Community*, March 25, 1957, 298 UNTS 11, sa amended, *Treaties Establishing European Communities*, EC Off'l Pub. Office, 1987.

organizacija izazvala - nazovimo to tako - nesnalaženje vekovima stare doktrine?³ Zato što je i time što je jasno i nedvosmisleno ustvrdila da je supranacionalna-nadnacionalna-naddržavna. Istini za volju i što se Ugovora o osnivanju tiče, taj je epitet bio rezervisan samo i isključivo za jedan organ, Visoku vlast. No, i to je bilo dovoljno. Dovoljno stoga što je ta jedna jedina reč, preciznije značenje pojma koje se dalo naslutiti iza svog formalnog izraza, predstavljalo direktan izazov mukotrpnog formulisanom i tek prihvaćenom testu subjektiviteta međunarodnog prava.

U procesu svog nastanka međunarodno javno pravo je moralo da izbori nekoliko, slobodno se može reći, odsudnih bitaka. Prva od njih je borba za osamostaljenje od prirodnog prava, a potom i za proterivanje prirodnog prava i konstituisanje kao pozitivnopravne discipline.⁴ U drugoj, možda čak odsudnijoj bici, međunarodno pravo se našlo nasuprot suverene države, zbog koje je, mada to paradoksalno zvuči, kao takvo, i nastalo. Nepregledna serija umnih ljudi utrošila je nemerljivo mnogo vremena i energije pokušavajući da pomiri koncept suverenosti države, što će reći ideju o državnoj vlasti kao najvišoj vlasti iznad koje i izvan koje više vlasti nema i međunarodnog prava kao prava koje definiše granice toj i takvoj vlasti. Spasonosno rešenje koje je obećavalo pomirenje nadjeno je u konceptu relativne suverenosti države. Vlast države je, opet u najkraćem, ostala najviša i neograničena drugom, istorodnom vlašću, ali je postala ograničena međunarodnim pravom. A međunarodno pravo je, sa svoje strane, priznalo i prihvatilo suverenu državu kao svog jedinog subjekta.⁵

Stvaranje i umnožavanje međunarodnih organizacija, a posebno stvaranje prve organizacije opštepitičke prirode, Društva naroda, staviće ovaj teško postignuti balans na probu. Drugim rečima, zahtevao se rebalans. Novonastali entiteti se, tu nije bilo nikakve sumnje, nisu dali izjednačiti sa državom kao subjektom međunarodnog prava. Ali se, i tu nije bilo nikakve sumnje, nisu dali svesti ni na status pravnog lica u okviru nacionalnih pravnih sistema svojih članica. Međunarodne organizacije su bile i to, ali i nešto više. One su uživale izvestan i to sve veći stepen autonomije u odnosu na države članice, samostalno su, i to opet sve više, delovale u odnosu na treće subjekte i uživale izvesna prava i obaveze ne po nacionalnim pravima, već po međunarodnom pravu. Koncept relativne suverenosti

³ Sledimo li ustaljenu šemu klasifikacija međunarodnih organizacija, ECSC se može svrstati, obzirom na članstvo, u kategoriju organizacija posebno zainteresovanih država, budući da okuplja članice na sub-regionalnom osnovu i zainteresovane za posebnu oblast, a obzirom na prijem novih članica u kategoriju zatvorenih međunarodnih organizacija jer je članstvo u njoj rezervisano za određenu kategoriju država.

⁴ Brilljantnu i, što u pravnoj doktrini nije običaj, duhovitu analizu ovog procesa daje F. N. Hinsley u knjizi *Sovereignty* (2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge, 1986).

⁵ Za unutrašnju logiku i unutrašnje protivrečnosti formule teško postignutog pomirenja videti, posebno, Koskenniemi, M, *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Instrument*; Lakimiesliiton Kustannus, Finnish Layers Publishing Company, Helsinki, 1989.

još jednom se pokazao kao spasonosno rešenje. Medjunarodne su organizacije prihvaćene kao subjekt medjunarodnog prava, ali kao izvedeni, derivativni subjekt, za razliku od izvornog subjektiviteta država. I to samo ako su i zato što su ti izvorni subjekti to želeli.⁶ U glasovitom i u ovoj materiji još uvek vodećem slučaju *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations* Medjunarodni sud će reći:

"...Po mišljenju Suda, Organizacija je stvorena sa namerom da izvršava funkcije i uživa prava koja se mogu objasniti samo time što ona u velikoj meri ima svojstvo medjunarodnog subjekta i sposobnost da deluje na medjunarodnom planu; ona stvarno i vrši takve funkcije i uživa takva prava. ... Mora se priznati da su joj njene članice, time što su joj poverile izvesne funkcije sa pratećim dužnostima i odgovornostima, priznale i potrebnu sposobnost da te funkcije efikasno izvršava."

Sud je stoga došao do zaključka da je Organizacija medjunarodni subjekt. Time se ne tvrdi da je ona država, što svakako nije, ili da su joj pravni subjektivitet, prava i obaveze iste kao kod države. Još manje se tvrdi da je ona "naddržavna", ma šta taj izraz značio. ... To samo znači da je ona subjekt medjunarodnog prava, da je sposobna da uživa prava i obaveze po medjunarodnom pravu i da je sposobna da ostvaruje svoja prava putem medjunarodnih zahteva."⁷ Problem sa ECSC bio je u tome što je ona tvrdila da jeste ono što je Sud tvrdio da medjunarodna organizacija nije, da parafraziramo, da još manje jeste, da je naddržavna.

No, valja reći da ni medjunarodno pravo nije bilo sasvim bespomoćno. Već u to doba ono je raspolagalo moćnim oružjem: jasno definisanim testovima subjektiviteta. Da bi jednom entitetu bio priznat status izvornog subjekta, dakle države, taj je entitet morao posedovati:

- teritoriju;
- stanovništvo; i
- suverenu vlast.

Da ECSC time nije raspolagala bilo je jasno i nesumnjivo. Da bi, pak, nekom entitetu bio priznat status izvedenog subjekta, medjunarodne organizacije, on je morao ispunjavati sledeće uslove:

⁶ "Samo su države", kažu Avramov-Kreća, "suverene jedinice koje raspolažu izvornom vlašću; autoritet međunarodnih organizacija je izveden i one raspolažu onim obimom prava koje države na njih prenesu. Nadalje, države su teritorijalne organizacije, što nije slučaj sa međunarodnim organizacijama. Konačno, subjektivitet država se podrazumeva, dok se kod međunarodnih organizacija mora dokazivati, na osnovu ugovora o njihovom osnivanju", *Medjunarodno javno pravo*, Beograd, 1988, str. 55.

⁷ *Advisory Opinion*, International Court of Justice Reports 1949, str. 179. No, pre no što je Ujedinjenim nacijama priznao subjektivitet i Sud je podvukao razliku između subjektiviteta država i međunarodnih organizacija: "Samo države poseduju sveukupnost međunarodnih prava i obaveza koje priznaje međunarodno pravo; što se međunarodnih organizacija tiče, to zavisi od ciljeva i funkcija označenih ili propisanih aktom o njihovom osnivanju i razvoja prakse", p. 178.

- da je osnovan međunarodnim ugovorom;
- da su njegove članice suverene države;
- da je njegova oblast delovanja određena;
- da ima stalne organe; i
- da uživa poseban status.⁸

Te uslove je ECSC, opet jasno i nesumnjivo, ispunjavala. Ispuniće ih i kasnije formirane Evropska ekonomska zajednica (European Economic Community, dalje EEC) i Evropska zajednica za atomsku energiju (European Atomic Energy Community, dalje EAEC). I to, napominjemo, svaka pojedinačno. Ono što je Zajednicama osobeno i što zahteva da ih se svrsta u posebnu grupaciju međjudržavnih ili međjuvladinih međunarodnih organizacija jeste, utvrđiće pedantni teoretičari:

- postojanje izvršnih organa u čiji sastav ulaze lica koji nisu predstavnici država članica, već međunarodni službenici;
- ovlašćenje organa da donose odluke koje obavezuju članice bez njihovog pristanka; i
- ovlašćenje organa da bez posredovanja država članica uređuju odnose na njenoj teritoriji, odnosno da svojim odlukama ustanovljavaju prava i obaveze za subjekte nacionalnog prava - fizička i pravna lica.⁹

⁸ O. Račić, V. Dimitrijević, *Međunarodne organizacije*, IV izd, 1988, str. 17, 18. Međunarodne organizacije se, naravno, mogu definisati i na nešto drugačiji način. Tako je za Pola Rutera (Paul Reuter, *International Institutions*, 1961, str. 214) međunarodna organizacija grupa država "koja je sposobna da trajno izražava pravnu volju odvojenu od volje njenih pojedinih članica". Gerbet tvrdi: "Ideja o međunarodnoj organizaciji je proizvod nastojanja da se u međunarodne odnose unese poredak putem ustanovljavanja trajnih prekograničnih veza između vlada ili socijalnih grupa koje žele da brane svoje zajedničke interese unutar sklopa trajnih tela odvojenih od nacionalnih institucija koje imaju sopstvene individualne odlike, sposobne su da izražavaju sopstvenu volju i čija je uloga da vrše određene funkcije od međunarodnog značaja" (Rise and Development, *International Social Science Journal*, vol. 29, no. 1, p. 7). Virali (Virally, M, Definition and Classification: A Legal Approach, *International Social Science Journal*, vol.29, no 1, p. 59) smatra da se međunarodne organizacije mogu definisati kao udruženja država ustanovljena sporazumima svojih članova, koja poseduju stalni sistem ili aparat organa, čiji je zadatak da rade na ostvarenju ciljeva od zajedničkog interesa posredstvom saradnje svojih članova". Benet (A. Le R. Bennett, *International Organizations: Principles and Issues*, 1977, p. 3) nudi sledeće kriterijume: stalna organizacija koja vrši zbir trajnih funkcija; dobrovoljno članstvo odgovarajućih strana; osnovni instrument koji utvrđuje ciljeve, strukturu i metode delovanja; široko predstavnički konsultativni organ; stalni sekretarijat koji kontinuirano ostvaruje administrativnu, istraživačku i informativnu funkciju. Za Arčera (*International Organizations*, p. 35) je međunarodna organizacija "formalna trajna struktura ustanovljena sporazumom članica (vladina i/ili nevladina) dve ili više suverenih država čiji je cilj unapređenje zajedničkog interesa članstva."

Razlika ponuđenih definicija proističe iz odabira (broja i sadržine) kriterijuma koji entitet mora ispuniti da bi mu bio priznat status međunarodne organizacije. Čini se da petočlana definicija koju daju Račić-Dimitrijević predstavlja optimalno rešenje iz dva osnovna razloga. Ona ne samo da predstavlja precizan test razlikovanja od drugih sličnih i srodnih entiteta, već nudi i jasne kriterijume za dalju klasifikaciju unutar samih međunarodnih organizacija.

To su, istovremeno, bili i razlozi zašto se nije pojavila potreba za prihvatanjem i priznanjem nekog novog tipa subjekta medjunarodnog prava. Sve su ove odlike, svaka za sebe, odranije bile poznate i u teoriji i u praksi organizovanja država u medjunarodnim organizacijama. Kod Zajednica su one "samo" kumulirane.

I tek što se učinilo da je stvar sa Zajednicama razrešena, kada se pojavljuje Evropska unija, "prva prava postmoderna forma organizovanja", oduševljeno će uzviknuti mnogi. Hoće li ona, odnosno, je li je ona narušila vladajući par subjekata medjunarodnog prava država + medjunarodne organizacije? Ovaj autor je uveren da ne. Šta više, ovaj autor je sklon da veruje da Unija, ne samo da nije neposredno preuzela supstrat nadržavnog, već ni da nije poseban subjekt medjunarodnog prava. No, podjimo redom.

2. Zajednice su, kako smo videli, osnovane posebnim ugovorima. Njihove potonje izmene i dopune, iako ostvarivane putem jedinstvenih ugovora, nisu dokinule samostalnost egzistencije osnivačkih ugovora. To, dakako, važi i za ugovor iz Mاستrihta, kojim se menjaju i dopunjuju Ugovor o osnivanju EEC, od tada EC (*European Community*), Ugovor o osnivanju ECSC i Ugovor o osnivanju EAEC, ali i osniva Evropska unija.¹⁰ I Unija, mora se zaključiti, poseduje poseban ugovor o osnivanju.

Valja reći da je Sud pravde Evropskih zajednica pokadkad bio sklon da se pri tumačenju jednog ugovora koristi odredbama drugog. Šta više, bio je sklon da ustvrdi da Zajednice predstavljaju jedinstveni pravni sistem i sistem unutar koga postoji jedinstveni institucionalni balans. Nikada, barem do sada, ovi koncepti nisu uključivali i tvrdnju da osnivački ugovori predstavljaju i jedinstveni medjunarodni ugovor.¹¹

3. Ako je suditi prema paragrafu 3. člana A Zajedničkih odredbi ugovora iz Mاستrihta, Unija ne ispunjava drugi bitan uslov za sticanje medjunarodnopravnog subjektiviteta. Nju, naime, ne čine države članice, već se ona "... zasniva na Evropskim zajednicama dopunjenim politikama i oblastima saradnje utvrđenim ovim ugovorom."

No, Unija i Zajednice ne bi bile to što jesu i njihov subjektivitet ne bi bio toliko intrigantan da ga treba posebno ispitivati da je stvar ostala na tome. Ali nije. Naime, do usvajanja Ugovora iz Mاستrihta, pitanje članstva, odnosno prijema u

⁹ Dakako, i o ovom pitanju u teoriji postoje brojne nesaglasnosti. No, razlike su pre formalnog nego suštinskog karaktera. Ovaj autor je sklon da se i sam pridruži tekućoj raspravi predlažući da se kao osobenost Zajednica istakne postojanje stalnog pravosudnog organa, Suda pravde Evropskih zajednica.

¹⁰ *Treaty on European Union*, Europe Documents, No. 1759/60; OJ 224/1 31. avgust 1992.

¹¹ O dometima i ograničenjima pomenutih koncepata videti šire Vesna Knežević-Predić, Evropski sud pravde i oblikovanje pravnog sistema Unije, *Pravni život*, 12/1996, tom IV, str. 851-869, i Vesna Knežević-Predić, Evropski sud pravde i oblikovanje pravnog sistema Unije II, *Pravni život*, 12/1997, tom IV, str.695-716.

članstvo regulisano je posebno za svaku od Zajednica. Tako je, makar teorijski i, kako razvoj Zajednica pokazuje, samo teorijski, postojala mogućnost nepodudaranja članstva. Ugovor iz Mاستrihta ukida relevantne članove ovih ugovora, pitanje prijema u članstvo izuzima iz njihove nadležnosti i prenosi je u nadležnost Unije.¹² Član O Završnih odredaba Ugovora izričito ustanovljava članstvo Unije i uređuje pitanja uslova za prijem u članstvo i postupak prijema. Što se uslova za prijem tiče, Ugovor iz Mاستrihta ne unosi nikakve izmene, dok u materiji postupka po podnetoj prijavi, delom vrši kodifikaciju, a delom unifikaciju pomenutih članova.¹³

Šta je, dakle, rezultat konstituisanja, da parafraziramo odredbe člana A Ugovora iz Mاستrihta, novog stadijuma u procesu razvoja sve tešnje unije naroda Evrope, odnosno Unije? On bi se mogao ukratko sumirati ovako:

- organizacijama koje su to do tada, a rekli bi smo i od tada, nesumnjivo okupljale države, oduzeto je pravo da odlučuju o članstvu, odnosno o prijemu u članstvo;

- odlučivanje o članstvu, odnosno o prijemu u članstvo, preneto je u nadležnost entiteta koji, po definiciji sadržanoj u Ugovoru, ne tvore države članice već postojeće međunarodne organizacije i oblasti saradnje.

Da li to znači da su EEC, sada EC, ECSC i EAEC nestali kao nezavisni subjekti? Da li to znači da je Unija njihov subjektivitet apsorbovala? Dopravimo, pre no što definitivno odgovorimo na pitanje, naš mali eksperiment. Pogledajmo kako stvari stoje sa oblastima delovanja EC, ECSC, EAEC i Unije.

4. Prema članu A Zajedničkih odredaba zadatak Unije je: "da organizuje na uskladjen i solidaran način odnose država članica i njihovih naroda."

Ovako široko definisan generalni cilj Unije operacionalizovan je, specijalizovan i konkretizovan odredbama narednog člana, člana B. Polazeći od oblasti odnosa na koji se odnose, Ugovor utvrđuje pet opštih ciljeva Unije:

- unapređenje uravnoteženog i održivog napretka
- potvrda identiteta na međunarodnoj sceni;
- jačanje zaštite prava i interesa državljana članica Unije ustanovljavanjem državljanstva Unije;

- razvijanje bliske saradnje u oblasti pravosudja i unutrašnjih poslova;

dalja transformacija Unije.

¹² Ukinuti su član 237. ugovora o EEC, član 98. ugovora o ECSC i član 205. ugovora o EAEC.

¹³ Član O je preuzeo rešenje iz člana 237 ugovora o EEC, kako je izmenjen čl.8 SEA: Savet, pošto konsultuje Komisiju i dobije odobrenje Evropskog parlamenta, jednoglasno odlučuje o podnetoj prijavi. Uslovi prijema i nužne izmene osnovnih ugovora utvrđuju se posebnim ugovorom koji zaključuju države članice i država aplikant. Ugovor stupa na snagu pošto ga ratifikuju sve strane ugovornice. Čl. 205 ugovora o EAEC nije predviđao učešće Parlamenta u procesu odlučivanja, kao uostalom ni član 98. ECSC. U drugom slučaju, odluka Saveta je bila konačna, a prijem je proizvodio dejstvo od trenutka kada vlada depozitar primi akt o prijemu.

a) Na prvom mestu je, dakle, ekonomska i socijalna oblast u kojoj je opšti cilj Unije unapredjenje uravnoteženog i održivog napretka. Taj se cilj ima postići: "posebno stvaranjem oblasti bez unutrašnjih granica, jačanjem ekonomske i socijalne kohezije i ustanovljavanjem ekonomske i monetarne unije, uključujući konačno i jedinstvenu monetu."

Specificirajući na taj način posebne oblasti odnosa u kojima Unija deluje i željene oblike odnosa u njima, Ugovor ustanovljava posebne ciljeve u ekonomskoj i socijalnoj oblasti. Pri tome su ciljevi ekonomskog karaktera operacionalizovaniji, konkretizovaniji i specijalizovaniji od ciljeva socijalnog karaktera, budući da se ovi potonji posmatraju delom kao rezultat prvih.

Ali ekonomska i socijalna oblast nije oblast isključivog delovanja Unije. Sve tri organizacije -EC, ECSC i EAEC - osnovane su da bi delovale i deluju upravo u toj oblasti. Da li postoji i ako postoji koja je razlika između polja delovanja unutar ekonomske i socijalne oblasti Unije i ovih organizacija, kao i između njihovih ciljeva?

Ugovor iz Maastrichta izmenio je odredbe o ciljevima EC, dok je nedernutim ostavio relevantne odredbe ugovora o ECSC i EAEC. Analiza odredaba čl. 2. ugovora o EC ukazuje da su opšti i posebni ciljevi EU i EC zapravo istovetni. Pogledajmo i kako je ta istovetnost postignuta.

Opšti cilj EC je kao i EU unapredjenje harmoničnog i uravnoteženog razvoja, koji je dalje specificiran kao trajan i neinflatorni rast koji se ima ostvariti uz obezbedjenje zaštite životne sredine, uz visok stepen konvergencije privrednih aktivnosti, visok stepen zaposlenosti i socijalne zaštite, podizanje nivoa životnog standarda i kvaliteta života, jačanje ekonomske i socijalne kohezije i jačanjem solidarnost država članica.

Posebni ciljevi posredstvom kojih se ima ostvariti opšti cilj jesu: a) ustanovljavanje zajedničkog tržišta; b) ekonomska i monetarna unija, i c) sprovođenjem zajedničke politike u određenim oblastima i određenih aktivnosti predviđenih članom 3 i 3a ugovora.¹⁴ Oni su drugim odredbama ugovora razbijeni na pojedina ne ciljeve. Analiza odredaba 1.2, 3 i 3A upućuje na još jedan zaključak: da promena naziva organizacije EEC u EC nema samo formalni već i suštinski značaj, da je od organizacije koja deluje isključivo u oblasti ekonomskih odnosa, ona prerasla u ekonomsko-socijalnu organizaciju.

Prema odredbama čl. 2. ugovora o ECSC ova organizacija: "ima zadatak da doprinese, u skladu sa opštom privredom država članica i ustanovljavanjem zajedničkog tržišta kako je predviđeno članom 4, ekonomskoj ekspanziji, porastu zaposlenosti i podizanju životnog standarda".

¹⁴ Ugovorom iz Maastrichta izmenjen je čl. 2 i 3, a ubačen je član 3a.

Zadatak EAEC je da: "doprinese podizanju životnog standarda država članica i razvoju odnosa sa drugim državama stvaranjem neophodnih uslova za brzo ustanovljavanje i porast nuklearne industrije".

Preciziranje ciljeva i aktivnosti posredstvom kojih se oni ostvaruju izvršeno je čl. 2 ugovora.¹⁵

Može se, dakle, zaključiti da na nivou opšteg cilja postoji potpuna podudarnost Unije i konstitutivnih organizacija. Takođe je teško iznaći bitnu razliku između posebnih ciljeva Unije i EC, dok na nivou pojedinačnog postoje samo ciljevi EC, ECSC i EAEC. Otuda je teško, ako ne i nemoguće, govoriti odvojeno i nezavisno o ciljevima Unije u ekonomskoj i socijalnoj oblasti, kao i o odvojenom i nezavisnom delovanju Unije u njoj. Ciljevi i delatnosti Unije su zapravo ciljevi i delatnosti njenih konstitutivnih organizacija, operacionalizovani, konkretizovani i specijalizovani do nivoa pojedinačnog.

Jedan od problema koji se postavlja u okviru svake organizacije jeste problem razgraničenja njene nadležnosti *vis-à-vis* nadležnosti država članica. Ni Zajednice, pa ni Unija, nisu na njega imune. Kao i kod drugih organizacija, rešenje se najpre traži u odredbama osnivačkog ugovora. Ugovor iz Matrihta u stavu 1 člana F Zajedničkih odredaba kaže: "Unija poštuje nacionalne identitete država članica, koje imaju sistem vlasti zasnovan na demokratskim načelima."

Da li to znači da poštuje isključivu unutrašnju nadležnost država članica? Teško je sa sigurnošću utvrditi značenje ove odredbe, makar sa stanovišta međunarodnog prava, bude i da "nacionalni identitet" nije kategorija koju ono poznaje. Nešto bliže pravnom poimanju stvari su odredbe čl. E, koje kažu da organi Unije: "vrše svoja ovlašćenja pod uslovima i u skladu sa ciljevima", utvrdjenim ugovorima o osnivanju, ugovorima i aktima kojima se oni menjaju i dopunjuju, kao i odredbama o zajedničkoj spoljnoj politici i politici bezbednosti i odredbama o saradnji u oblasti pravosudja i unutrašnjih poslova. Još bliža i još preciznija je odredba člana 3b Ugovora o EC: "Zajednice deluju u okvirima nadležnosti koje su joj dodeljene prema ciljevima koji su utvrdjeni ovim Ugovorom. Mere Zajednice neće prelaziti okvire onoga što je neophodno da bi se postigli ciljevi ovog Ugovora."

Ne samo da je vokabular člana 3b precizniji, već se i svaki pojedinačni, konkretni spor u vezi sa dometom nadležnosti EC, kao i EAEC i ECSC, može jasno, nedvosmisleno i, što je možda i najznačajnije, konačno i obavezujuće razrešiti. A to će učiniti Sud pravde Evropskih zajednica. Sud koji je teoriju impliciranih ovlašćenja - to je ime koje međunarodno pravo daje formuli iz člana 3b - primenjivao i pre no što je ona uneta u Ugovor o EEC i to u sporovima iz nadležnosti ECSC. U jednom od prvih sporova o nadležnosti organizacije, slučaju *Federation Charbonniere de*

¹⁵ Izmene i dopune ugovora iz Matrihta ostavile su netaknutim pomenute članove, te se može reći da su ciljevi i oblast delovanja ECSC i EAEC ostali neizmenjeni.

Belgique v. High Authority (Fedechar) Sud će reći: "Pravila sadržana u međunarodnom ugovoru ili zakonu pretpostavljaju pravila bez kojih taj ugovor ili zakon ne bi imao smisla ili ne bi mogao biti razumno i korisno primenjen. ... Mora se zaključiti ... da (Visoka vlast) uživa određenu nezavisnost u određivanju izvršnih mera koje su neophodne za postizanje ciljeva predviđenih Ugovorom".¹⁶

Teorija impliciranih ovlašćenja predstavlja opšti instrument razgraničenja isključive nadležnosti država članica i nadležnosti organizacije. Ona, dakle, pretpostavlja priznanje i poštovanje isključive nadležnosti država članica od strane organizacije. Unija, a pre nje Zajednice, nisu nikakav izuzetak u tom pogledu. U slučaju *Knoors v. Secretary of State for Economic Affairs* Sud će potvrditi "da se odredbe ovog Ugovora (Ugovor o EEC) ... ne mogu primeniti na situacije koje su čisto unutrašnja stvar države članice".¹⁷

Zaštitu unutrašnjeg domena nalazimo i u odluci o prethodnom mišljenju u slučaju *Bekaert*: "Čl. 52 ugovora o EEC i izvršna (uputstva) čl. 52 ... se ne primenjuju na situacije koje su čisto unutrašnja stvar države članice ...".¹⁸

b) Dok je prva grupa ciljeva ekonomskog i socijalnog karaktera i usmerana prvenstveno na odnose unutar Unije, druga grupa ciljeva tek je delom "unutrašnjeg karaktera". Sprovođenje zajedničke spoljne politike i politike bezbednosti (*Common Foreign and Security Policy, CFSP*), uspostavljanje određenog sistema prava, obaveza i odgovornosti između država članica uzajamno i država članica i Unije u ovim oblastima, nije samo sebi cilj. Ono predstavlja osnovu sa koje se može ostvariti jedan drugi, opštiji, odnosno opšti cilj, a to je potvrda identiteta Unije na međunarodnoj sceni.

CFSP uključuje, prema odredbi stava 1 člana J.4: "sva pitanja vezana za bezbednost Unije, uključuju i eventualno oblikovanje zajedničke odbrambene politike, koja vremenom može dovesti i do zajedničke odbrane".¹⁹

Njeni ciljevi su zaštita zajedničkih vrednosti, fundamentalnih interesa i nezavisnosti Unije; jačanje bezbednosti Unije i država članica u svakom pogledu; zaštita mira i međunarodne bezbednosti u skladu sa principima Povelje Ujedinjenih nacija, kao i principa Helsinškog završnog akta i ciljeva Pariske povelje; unapređenje međunarodne saradnje i razvoj i konsolidacija demokratije i vladavine prava i poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda.

¹⁶ Slučaj 8/55, 1954-56, *European Court Reports*, u daljem tekstu *ECR*, 245. Citat str. 245, 292. Jedan od skorašnjih ilustrativnih primera ove strategije pravnog rezonovanja Suda su slučajevi *Germany v. Commission (Immigration of non-Community workers)*, 281, 283-85, 287/85, [1987] *ECR* 3203.

¹⁷ Slučaj 115/78, [1979] *ECR* 399, citat prema Brermann and ad, *Cases and Materials*, p. 38.

¹⁸ Slučaj 204/87, 1988, 2029, citat sa p. 2039. Videti i slučaj *Moser v. Land Baden-Wurtemberg*, 180/83, [1984] *ECR* 2539.

¹⁹ Stav 1 člana J. 1 utvrđuje da CFSP "pokriva sve oblasti spoljne politike i politike bezbednosti".

Definišu je i sporovode i Unija i države članice ustanovljavanjem sistematske saradnje država članica u vođenju politike i postepenim sprovođenjem zajedničkih akcija u oblastima u kojima države članice imaju važne zajedničke interese. Obaveza je država članica da podrže spoljnu politiku i politiku bezbednosti Unije i da se uzdrže od svake akcije koja je suprotna interesima Unije ili može ugroziti njenu efektivnost.²⁰

Nema nikakve sumnje da CFSP predstavlja samostalnu oblast delovanja EU, oblast u kojoj organizacije na kojima je zasnovana nemaju nikakva ovlašćenja i odgovornosti. Naravno, onako kako je CFSP definisana odredbama naslova V ugovora iz Maastrichta. Međutim, CFSP predstavlja sredstvo potvrde "identiteta na međunarodnoj sceni" kome ugovor iz Maastrichta pridaje prioritetan značaj. Koji su drugi oblici potvrde ugovor ne precizira. Kao što ne odgovara ni na pitanje šta je sve obuhvaćeno identitetom Unije.

Postavlja se, naime, pitanje da li je moguće govoriti o spoljnoj politici kao sredstvu ostvarenja identiteta i o identitetu entiteta čiji je prvorazredni cilj ekonomskog i socijalnog karaktera, odvojeno i nezavisno od mera ekonomske politike koje su ostale u nadležnosti EC? Zbilja je teško isključiti carine, kretanje roba, lica, kapitala i usluga, saradnju u oblasti razvoja i brojna druga pitanja iz domena EC koja proizvode neposredna dejstva "na međunarodnoj sceni" i istovremeno određivati Uniju prema drugim subjektima međunarodne zajednice. Izvan neposredne nadležnosti Unije ostala su i tako značajna pitanja kao što je politika viza,²¹ zaključivanje međunarodnih ugovora²², saradnja sa međunarodnim organizacijama i sl.

Pitanje obima identiteta nema samo teorijski već i praktično-politički i pravni značaj. Reč je, naime, o tome da je položaj Unije, nadležnost njenih organa, obaveznost njihovih odluka, kao i sistem obezbeđenja njihove implementacije bitno različit u zavisnosti od toga da li deluju na osnovu ugovora o EC ili odredaba o zajedničkoj spoljnoj politici i politici bezbednosti. Pomenimo samo to da je članom L Završnih odredbi iz nadležnosti Suda pravde izuzeta celokupna oblast zajedničke spoljne politike i politike bezbednosti i da je, na taj način, ova oblast ostala izvan domašaja pravosudnog sistema Zajednica.

Bilo da se pojmu identiteta Unije prida najšire značenje - skup svih odnosa i interakcija između EU i drugih subjekata međunarodnog prava i međunarodnih odnosa, ili najuže - aktivnosti ograničene na zajedničku spoljnu politiku i politiku bezbednosti, ostaje činjenica da je on duboko povezan sa delovanjem Zajednica. Otuda proističe, u oba slučaja, problem njihove koordinacije. Ugovor sadrži pokušaj

²⁰ Član J. 1.

²¹ Čl. 100 C.

²² O ugovornom kapacitetu šire u delu o posebnom statusu Organizacije.

njegovog razrešenja i na opštem i na pojedinačnom planu. I u oba slučaja na institucionalnom nivou.

Definišući institucionalni okvir Unije, član C posebno naglašava njenu obavezu da osigura: "konzistentnost svojih spoljnih aktivnosti kao celine u okviru spoljnih odnosa, bezbednosti, ekonomske politike i politike razvoja", i u tom smislu utvrđuje posebnu odgovornost Saveta i Komisije²³. Time teško da je ustanovljena neka nova funkcija ovih organa. Pre bi se moglo reći da je došlo do proširenja funkcija koje oni inače vrše na osnovu odredaba ugovora o EC, ECSC i EAEC i na oblast CFSP.

Na nivou pojedinačnog, Ugovor ustanovljava vezu između zajedničkog stava ili zajedničke akcije utvrđene prema odredbama o CFSP i odluke EC kojom se prekidaju ili redukuju, delimično ili u celini, odnosi sa jednom ili više država. Član 228a ugovora o EC obavezuje Savet da, na predlog Komisije, hitno preduzme neophodne mere. Na taj se način odluke donete na bazi odredaba transformišu u odluke obavezujućeg karaktera koje postaju sastavni deo komunitarnog pravnog sistema. I, kao takve, potpadaju, kako u pogledu tumačenja, tako i u pogledu ocene zakonitosti, u nadležnost Suda pravde.

c) Svaka medjunarodna organizacija stvorena je sa ciljem da štiti i promoviše određene vrednosti i ciljeve. Učinak njihovog delovanja na položaj pojedinca, kada je reč o vladinim medjunarodnim organizacijama, posredovan je državom čiji je pojedinac državljanin. EC, ECSC i EAEC predstavljaju u tom smislu izuzetak, budući da njihove odluke stvaraju prava i obaveze fizičkim i pravnim licima država članica neposredno.

Sudeći prema formulaciji trećeg cilja, Unija predstavlja jedan korak dalje. Ona svoj cilj jačanja zaštite prava i interesa državljanina država članica nastoji da ostvari uvodjenjem državljanstva Unije. Sa stanovišta procene pravnog karaktera novoformiranog entiteta, uključivanje državljanstva u njegovu nadležnost moglo bi biti od presudnog značaja. Naime, državljanstvo je pravni odnos javnopravnog karaktera između fizičkog lica i suverene države na osnovu koga to lice ima status po kome su mu formalno pravno dostupna sva građanska, politička, ekonomska i druga prava i na osnovu koga on stiče određene obaveze nezavisno od toga da li se nalazi na domaćoj ili stranoj teritoriji. To je istovremeno i posebna pravna celina, skup i sistem normi koje uređuju odnose državljanstva (sticanje, gubitak i dr.) i nalazi se u isključivoj nadležnosti svake države. Tako je u sporu *Nationality Decrees in Tunis and Marocco* Stalni sud medjunarodne pravde utvrdio da: "... prema sadašnjem stanju medjunarodnog prava pitanje državljanstva se nalazi ... u principu, unutar isključive

²³ Paragraf 2.

nadležnosti ...država."²⁴ Taj će stav potvrditi i Sud međunarodne pravde u slučaju *Nottebohm*, ali će postaviti zahtev da između državljanina i države postoji stvarna veza.²⁵

Pitanje je da li Ugovorom ustanovljen institut državljanstva Unije odgovara pravnom pojmu državljanstva, kako ga definiše teorija međunarodnog prava. Potvrđan odgovor predstavljao bi ako ne ključni, onda svakako jedan od ključnih, argumenata u prilog shvatanju Unije kao državne zajednice. Što se ovog autora tiče, potvrđan odgovor na ovo pitanje je nemoguć. Institut državljanstva Unije nije ni zamena, niti pandam institutu državljanstva kakvo ga međunarodno pravo poznaje, već on, po svojoj pravnoj sadržini, pre slični jednom drugom institutu, institutu pravnog položaja stranaca. No, to i nije od presudnog značaja za naše osnovno pitanje, pitanje ko je, ako je iko, pravni subjekt sa stanovišta međunarodnog prava, Zajednice i/ili Unija. Nešto drugo u vezi sa institutom državljanstva Unije jeste. A to je da, iako on zvanižno nosi naziv državljanstvo Unije, svoj izvor ima u Ugovoru o Evropskoj zajednici. Rezultat analize je ponovo veoma intrigantan, recimo to tako:

- cilj je Unije, ne Zajednica, da štiti interese državljanina država članica uvođenjem državljanstva Unije;
- institut državljanstva Unije ustanovljava se članovima 8 do 8e ugovora o EC;
- EC među svojim ciljevima nema jačanje zaštite prava i interesa državljanina država članica.

Može li se, onda, govoriti o zaštiti putem ustanovljenja državljanstva Unije kao o nezavisnoj oblasti, odnosno može li se ona uopšte uvrstiti u oblast delovanja Unije? Teško.

d) Četvrti cilj Unije jeste razvijanje bliske saradnje država članica u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Član B se zadovoljava formulisanjem opšteg cilja i opštim definisanjem oblasti delovanja, te se njihova operacionalizacija, konkretizacija i specijalizacija mora potražiti u odredbama Naslova VI, članovima K do K.9.

Prema odredbama člana K.1 pitanja od zajedničkog interesa iz oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova su: politika azila; pravila o saobraćaju lica preko spoljnih granica članica i vršenje kontrole saobraćaja; imigraciona politika i politika odnosa prema državljanima trećih država; uslovi ulaska na teritoriju i kretanja unutar teritorije od strane državljanina trećih država; uslovi nastanjivanja ovih lica, uključujući i uslove spajanja porodica i zapošljavanja; suzbijanje ilegalne imigracije, ilegalnog nastanjivanja i ilegalnog rada; određeni aspekti suzbijanja zavisnosti od narkotika; suzbijanje prevara; pravna pomoć u oblasti građanskog prava; pravna pomoć u

²⁴ *PCIJ Rep. Ser. B, No. 4, p. 24, 1923.*

²⁵ *Liechtenstein v. Guatemala, ICJ Rep, 1955, p. 4 i passim.*

oblasti krivičnog prava; saradnja u carinskim pitanjima; policijska saradnja u cilju sprečavanja i suzbijanja terorizma, protivpravne trgovine drogama i drugih ozbiljnih oblika medjunarodnog kriminala, uključujući, ako je potrebno, i određene aspekte saradnje carinskih službi.

Saradnja se ostvaruje uzajamnim informisanjem i konsultovanjem država članica u okviru Saveta i uspostavljanjem saradnje nadležnih vladinih organa. Na inicijativu države članice ili Komisije²⁶, Savet može usvojiti zajednički stav, doneti odluku o zajedničkoj akciji²⁷ ili izraditi nacrt konvencije i pozvati države članice da je ratifikuju.

Nema sumnje da saradnja u oblasti prava i unutrašnjih poslova predstavlja samostalnu oblast delovanja Unije. Ali, sudeći prema odredbama paragrafa 1 člana K.1 nije reč o samostalnom cilju, budući da je on u funkciji ostvarivanja drugih ciljeva Unije, posebno slobodnog kretanja lica.

e) I, konačno, petim ciljem Unija je odredila svoj odnos prema postojećem obimu i stepenu integracije i daljem širenju integracionih procesa. Cilj Unije je da zadrži i održi komunitarnu baštinu, "acquis communautaire", kao osnov od koga se polazi pri utvrđivanju da li je i u kojoj je meri potrebno izvršiti izmene i dopune u oblastima uvedenim Ugovorom i oblika saradnje koji su njime uspostavljeni. Dok je "acquis communautaire" osnov i merilo, cilj revizije je obezbedjenje uslova za efikasno delovanje mehanizama i organa Zajednice. Na taj način utvrđen je i osnovni pravac i kriterijum dalje transformacije Unije: to je funkcionisanje EC. Tako je propisao Ugovor iz Matrihta. Kao što je propisao i termin za otvaranje postupka ocene postignutog i postupka revizije postojećeg: 1996. godina. Tako su države članice i institucije postupile. Te je godine, marta meseca, otpočela sa radom Medjuvladina konferencija koja je svoje "veliko finale" doživela u Amsterdamu juna meseca naredne godine, kada je potpisan Ugovor iz Amsterdama.²⁸ Novine koje Amsterdamski ugovor treba da unese u pravni sistem Unije - kažemo, treba da unese, jer je proces ratifikacije u toku i ugovor će stupiti na snagu tek pošto ga sve države članice ratifikuju - veoma značajne promene koje bitno izmeštaju granicu nadležnosti Unije i Zajednica u odnosu na države članice. No, što se pitanja subjektiviteta tiče, izmene njime predviđene neće dovesti do suštinskih promena.

Recimo, na kraju ovog dela, da za razliku od EC, EAEC i ECSC, Unija svoju oblast delovanja ne ograničava na ekonomske i socijalne odnose država članica. Nema sumnje da oni čine temelj Unije: ona je zasnovana na organizacijama ekonomskog i socijalnog karaktera, njihove ciljeve preuzela je kao svoje primarne i

²⁶ Pravo inicijative Komisije ograničeno je na prvih šest pitanja, dok se pravo inicijative država članica odnosi na sva pobrojana pitanja (čl. K. 3.2).

²⁷ Nadležnost Saveta pri donošenju odluke o zajedničkoj akciji subsidijarnog je karaktera, čl. K 3.2(b).

²⁸ Treaty of Amsterdam, signed 2. October 1997, OJ C 340, 10. 11. 1997.

kao kriterijum potrebnih izmena i dopuna u ostalim oblastima uzima upravo obezbedjenje efikasnog funkcionisanja mehanizma upravo u njihovoj oblasti delovanja. Čitava Unija, konačno, je i potekla iz ekonomske saradnje država članica. I otuda ne čudi što su ciljevi u njoj najjasnije i najpreciznije definisani.

No, posmatrajući ciljeve u celini, kao sistem ciljeva, ne može se izbeći zaključak da je Unija entitet političkog karaktera. Iz jezgra, projektovane društvene osnove, granaju se drugi ciljevi koji nisu samo u funkciji ostvarenja socijalno-ekonomskih ciljeva već su i njihov rezultat. Tako možemo govoriti o spoljnopoličkim ciljevima Unije (potvrda identiteta na međunarodnoj sceni), unutrašnjepoličkim ciljevima Unije (zaštita interesa državljana, saradnja u oblasti prava i unutrašnjih poslova), kao i o "ustavnom" mehanizmu njene transformacije. Otuda i razlika između Unije kao entiteta i sastavnih konstitutivnih organizacija.

5. Unija raspolaže jedinstvenim "institucionalnim okvirom" čiji je osnovni zadatak da obezbedi konzistentnost i kontinuiranost aktivnosti Unije (član C). Naredna dva člana posvećena su bližem odredjenju institucionalnog okvira Unije. Član D uredjuje sastav, nadležnost i način rada Evropskog saveta, dok član E na opšti način odredjuje nadležnost Evropskog parlamenta, Saveta, Komisije i Suda pravde.²⁹ To upućuje na zaključak da su pomenuti organi organi Unije.

Ali ugovori o osnivanju konstitutivnih organizacija takodje sadrže institucionalne odredbe. Član 4 ugovora o EC, 3 ugovora o EAEC i član 7 ugovora o ECSC, svi izmenjeni ugovorom iz Maastrichta, kao glavne organe ovih organizacija nabrajaju Evropski parlament, Savet, Komisiju, Sud pravde i Finansijski sud.³⁰ Istim članovima utvrdjeni su i pomoćni organi glavnih organa. Savetodavni organi Saveta i Komisije EC su Ekonomski i socijalni komitet i Komitet regiona, kod EAEC to je Ekonomski i socijalni komitet, dok je pomoćni organ Komisije ECSC Konsultativni komitet.

Osnovna izmena u organizacionoj strukturi glavnih organa konstitutivnih organizacija koja je uvedena Maastrichtom jeste transformisanje Finansijskog suda od pomoćnog organa u glavni organ. Time je broj pravosudnih organa u strukturi glavnih organa povećan na dva, dok su politički organi ostali neizmenjeni. Kako smo videli, Finansijski sud nije uvršćen i u organe EU. Istovremeno, pomenuti članovi ugovora o ECSC, EC i EAEC ne uvršćuju Evropski savet u red svojih glavnih organa, "institucija" kako ih ugovori imenuju, iako je nadležnost ovog organa uređjena i

²⁹ "Evropski parlament, Savet, Komisija i Sud pravde vrše svoja ovlašćenja pod uslovima i u svrhe predviđene, sa jedne strane, odredbama Ugovora kojima se osnivaju Evropske zajednice i potonjim Ugovorima i Aktima kojima su ovi ugovori izmenjeni ili dopunjeni i, sa druge strane, drugim odredbama ovog Ugovora".

³⁰ Ovim redosledom pobrojani su glavni organi u čl. 4 ugovora o EC i čl. 3 ugovora o EAEC, dok čl. 7 ugovora o ECSC na prvo mesto stavlja Komisiju, potom EP, Savet, Sud i Računovodstveni sud.

odredbama o EMU, koje su sastavni deo Ugovora o EC. Otuda je sa pravne tačke moguće tvrditi da postoje različiti institucionalni mehanizmi EU i ECSC, EC i EAEC. No, ovom se zaključku suprotstavljaju odredbe čl. A koji ove organizacije proglašavaju sastavnim elementom EU, čime njihovi institucionalni mehanizmi postaju sastavni deo mehanizma EU.

6. Nesmetano funkcionisanje medjunarodne organizacije, koja i sama predstavlja relativno izdvojeni sistem pravnih odnosa, zahteva uspostavljanje pravne veze sa nacionalnim sistemima država članica i sa medjunarodnim pravnim poretkom. To se u prvom slučaju postiže posredstvom instituta pravnog lica, a u drugom posredstvom medjunarodnopravnog subjektiviteta organizacije.

a) Osnivački ugovori Evropskih zajednica izričito priznaju status pravnog lica EEC³¹, EAEC³² i ECSC³³. Ugovor iz Mastrihta nije u tom smislu izvršio nikakve izmene. Evropske zajednice na teritoriji svojih članica uživaju najširu pravnu sposobnost koja je nacionalnim zakonodavstvom priznata nacionalnim pravnim licima, uključujući pravo da stiču i raspolazu pokretnu i nepokretnu imovinu i da se pojave kao stranke u sporu.

b) Osnivački ugovori, kao i drugi osnovni ugovori uključujući i ugovor iz Mastrihta, ne sadrže izričitu potvrdu medjunarodnopravnog subjektiviteta EC, EAEC i Unije. Izuzetak u tom smislu predstavlja čl. 6 ugovora o osnivanju ECSC čiji stav 2 utvrđuje da će Zajednica "u medjunarodnim odnosima uživati pravni kapacitet potreban za izvršenje njenih funkcija i ostvarenje ciljeva."

Ali osnivački ugovori o EEC, EAEC i ugovor iz Mastrihta sadrže čitav niz odredaba kojima se uređuju posebni vidovi subjektiviteta:

- privilegije i imuniteti;
- sposobnost zaključivanja medjunarodnih ugovora;
- članstvo u drugim medjunarodnim organizacijama; i
- jurisdikcija.

i) Nacionalni pravni sistemi priznaju status pravnog lica Zajednicama, ali ih istovremeno izuzimaju od nacionalnih upravnih, zakonodavnih i sudskih zahvata. Prema paragrafu 1 člana 28 Ugovora o spajanju: "Evropske zajednice na teritoriji država članica uživaju privilegije i imunitete koji su neophodni za izvršenje njihovih zadataka, pod uslovima predviđenim dodatnim Protokolom uz ovaj ugovor".

Uz ugovor iz Mastrihta zaključen je i dodatni Protokol o izmeni i dopuni Protokola o privilegijama i imunitetima Evropskih zajednica. Ovaj jednočlani

³¹ Član 210 i 211.

³² Član 184 i 185.

³³ Član 6.

protokol u postojeći sistem privilegija i imuniteta uključuje i Evropsku centralnu banku.

Ugovor iz Mاستrihta nije izmenio ni jednu bitnu odliku ranije postojećeg sistema privilegija i imuniteta. Što je najinteresantnije, u njega nije uključena Unija kao poseban subjekt privilegija i imuniteta. To su i dalje ostale samo konstitutivne organizacije.

ii) Ugovori o osnivanju EEC i EAEC su pravo zaključivanja međunarodnih ugovora tretirali kao opšte pravo ovih organizacija i kao pravo organizacija da zaključuju posebne, osnovnim ugovorima predviđene, međunarodne ugovore. Opšte pravo je na istovetan način uređeno članovima 238 ugovora o EEC i 206 ugovora o EAEC. Na osnovu ovih odredaba, organizacije su bile ovlašćene da zaključuju ugovore sa trećom državom, unijom država ili sa međunarodnom organizacijom i da na taj način ustanove asocijaciju koja uključuje uzajamna prava i obaveze, zajedničko delovanje i poseban postupak. Sama procedura zaključivanja ugovora bila je uređena paragrafima 2 i 3.

Ugovor iz Mاستrihta je, ne dirajući u generalno pravo zaključenja ugovora, izmenio odredbe o drugoj strani ugovornici. Organizacije mogu zaključiti ugovore sa jednom ili više država ili međunarodnom organizacijom. Dok je postupak zaključenja ugovora od strane EAEC ostao isti³⁴, postupak zaključenja od strane EC uređen je članom 228 izmenjenog i dopunjenog ugovora o EC.³⁵

I ovde se, dakako, postavilo pitanje krajnjeg domašaja ovlašćenja. I, opet dakako, ugovornog kapaciteta Zajednica, ne Unije. Sud je, po pravilu dosledan svojim rešenjima, i ovde primenio teoriju impliciranih ovlašćenja. U *Savetodavnom mišljenju 2/91* on će utvrditi da: "uvek kada komunitarno pravo stvara ovlašćenje institucija Zajednice u unutrašnjem sistemu, a u svrhe postizanja određenog cilja, tada je Zajednica ovlašćena i da udje u međunarodne obaveze koje su nužne za postizanje tog cilja čak i kada izričite odredbe sa takvim efektom nema."³⁶

iii) Iz prava na zaključivanje međunarodnih ugovora proističe još jedan vid subjektiviteta Zajednica. Naime, Zajednice su ulazile, ulaze i danas, u red malobrojnih međunarodnih organizacija koje su prihvaćene kao članovi drugih organizacija. To otvara čitavu seriju problema u odnosima između institucija Zajednica i institucija zajednica i država članica. Oni se, po pravilu, razrešavaju zaključivanjem interinstitucionalnih aranžmana kojima se u okrivu komunitarnog prava priznaje status obavezujućih akata, dakle akata koji podležu oceni zakonitosti.

³⁴ Ugovore, pošto konsultuje Parlament, zaključuje Savet jednoglasnom odlukom.

³⁵ Postupak zaključenja ugovora EC i kompetencije organa EC biće predmet posebnog razmatranja.

³⁶ *Opinion 2/91*, 19. mart 1993, [1993] ECR I-1061, paragraf 7.

iv) Osnovni ugovori ne uređuju izričito pitanje teritorijalne jurisdikcije, tako da se na osnovu njihovih odredaba ne može utvrditi koji subjekt, odnosno subjekti vrše jurisdikciju u sedištu organa organizacije. Sigurno je, međutim, da se o teritorijalnoj jurisdikciji izvan sedišta ne može govoriti.

Kada je o personalnoj jurisdikciji reč, situacija je daleko izvesnija. Članom 24(1) Ugovora o spajanju formirana je jedinstvena administracija Evropskih zajednica. Pravilnike o njihovom radu i uslove njihovog zaposlenja utvrđuje Savet kvalifikovanom većinom, na predlog Komisije i pošto konsultuje druge zainteresovane institucije. Za sporove iz radnog odnosa nadležan je Sud pravde, koji, u određenim slučajevima, može razrešiti i neke funkcionere Zajednice.

Ugovor iz Mاستrihta nije ni u ovoj oblasti uneo bitne izmene. Jurisdikcija pripada konstitutivnim organizacijama, a ne Uniji.

v) Iako osnovni ugovori ne govore o aktivnom pravu poslanstva, EC i EAEC spadaju u retke izuzetke kojima je pasivno pravo poslanstva izričito priznato. Protokolima koji su pridodati osnovnim ugovorima, predviđeno je da će "Članice na čijoj teritoriji Zajednica ima sedišta dati uobičajene privilegije i imunitete misijama trećih država akreditovanih kod Zajednice".

Aktivno pravo poslanstva organizacije ostvaruju putem svojih stalnih misija u zemljama nečlanicama.

7. Šta se to, kao zaključak ili, eventualno, zaključci, nameće posle ove kratke šetnje kroz medjunarodno pravo i nešto duže šetnje kroz pravni sistem Unije? Ko je subjekt medjunarodnog prava:

- Evropska unija, ili
- Evropske zajednice, ili
- Unija i Evropske zajednice, svako za sebe, ili
- Evropske zajednice zajedno sa Unijom, preko Unije, ili
- Unija zajedno sa Zajednicama, ali preko Zajednica.

Višeboj, da upotrebimo sportski žargon, za počasno mesto subjekta dao je sledeće rezultate:

- u "disciplini" osnivački ugovor, rezultat je nerešen;
- u disciplini "članstvo" pobedjuju, čini se, ipak Zajednice; izmeštanje odluke

o članstvu u deo Završnih odredaba pre predstavlja čin usaglašavanja faktičkog i pravnog; Zajednice, kako je konstatovao Sud pravde još daleke 1960. godine,³⁷ predstavljale su i pre usvajanja ugovora o EU ne pravno već funkcionalno jedinstvo u kome je nepodudarnost članstva bila pravna, ali ne i stvarna mogućnost; u tom smislu treba tumačiti seljenje pitanja članstva na nivo Unije, kao instrument putem koga se

³⁷ *Campolongo v. High Authority*, slučaj 27, 39/59, [1960] ECR, 391, p. 405.

to funkcionalno jedinstvo povezuje sa politikama i oblastima saradnje koji su uvedeni ugovorom iz Maastrichta.

- u "disciplini" oblast delovanja rezultat je ipak nerešen; ma kako druga dva stuba - CFSP i saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova - bila blisko povezana, pa i zavisna od prvog stuba - Zajednica - nema nikakve sumnje da to ipak jesu oblasti delovanja Unije, a ne i Zajednica u kojima odnosi država članica i organa Unije pre slične odnosu u tipičnim međunarodnim organizacijama nego u nadržavim Zajednicama;

- u "disciplini" postojanja stalnih organa rezultat je, još jednom, nerešen; institucionalni mehanizam je, uprkos izvesne nedorečenosti osnovnih ugovora, ipak jedinstven; to, dakako, ne znači da su principi i pravila njegovog delovanja isti u sva tri stuba saradnje; naprotiv;

- i, konačno, ovom autoru se čini i presudno, Unija je u disciplini posebnog statusa potpuno poražena. To daje za pravo da se u konačnom skorcu Evropske zajednice proglase pobednikom, odnosno da se tačnim proglasi odgovor pod b).

Drugim rečima, subjekti međunarodnog prava su i dalje Zajednice i to svaka pojedinačno, dok je Evropska unija zbirno ime, jedinstveni institucionalni okvir koji istovremeno izražava pravnu nezavisnost i stvarno jedinstvo EC, ECSC i EAEC, kao i povezanost sa novim oblastima delovanja - spoljnom politikom i politikom bezbednosti i pravosuđem i unutrašnjim poslovima. Nije li to, ipak, nagoveštaj da se i odgovor pod e) može prihvatiti kao tačan? Ne, ako se test subjektiviteta kao integralan, odnosno ako se kriterijumi koji ga čine smatraju kumulativnim.

Vesna Knežević-Predić, Ph. D.

International-Legal Status of the European Union

SUMMARY

Emergence of the European Steel and Coal Community raised great deal of interest and discussion in the circles of international lawyers. It is due to its special character, its supranationalism. The interest and discussions even raised in intensity after the European Economic Community and European Atomic Energy Community came into being, for the same reasons. The main question was: what is it, which made them unique, which made them supranational? Unusually for the theoretical discussions, they ended with acceptance of the supranationalism test.

At the beginning, the question of the legal personality of three Communities was not raised. It was clear that they are separate legal persons, not only in the light of national legal

systems, but also in the light of international public law system. Each of them posses all qualities, which are indispensable for the international law legal person: member states, founding international agreement, domain, institutions, and special status. And they kept them, even formally, till to the beginning of 90is. Precisely, till to the establishing of the European union. What had happened after the ratification of the Treaty of the European Union? Did it create new legal person, namely European Union? Did the legal personalities of Communities disappear? Author seeks the answers on that questions using the test of legal personality in international law (member states, founding international agreement, domain, institutions, and special status). Her final conclusion is that if the test is to be treated as integral one, Communities are still separate legal persons in international law. On their part, European Union is just a form of operational unity between European Communities and new fields of co-operation - Common Foreign and Security Policy and Cupertino in the Field of Justice and Internal Affairs.