

Др Зоран Радивојевић,*
Редовни професор Правног факултета,
Универзитет у Нишу

Др Весна Кнежевић Предић,*
Редовни професор Факултета политичких наука,
Универзитет у Београду

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД
doi:10.5937/zrpfni1878047R

UDK: 341.242.22(4-672EU)
Раd примљен: 07.03.2018.
Раd прихваћен: 27.03.2018.

ПОСТУПАК ЗАКЉУЧИВАЊА УГОВОРА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ СА ТРЕЋИМ ДРЖАВАМА И МЕЂУНАРОДНИМ ОРГАНИЗАЦИЈАМА**

Апстракт: После ступања на снагу Лисабонског уговора поступак закључивања међународних уговора Европске уније са трећим државама и међународним организација претрпео је значајне промене. Најзначајнију новину на процедуралном плану представља успостављање редовног поступка којим су обухваћени готово сви споразуми ЕУ са трећим субјектима. Према слову Лисабонског уговора, овај поступак подразумева фазе преговора, потписивања споразума и доношење одлуке о закључивању споразума. За закључивање споразума чији предмет искључиво или претежно спада у област заједничке спољне и безбедносне политике предвиђено је неколико одступања од јединствених правила процедуре. Истом одредбом оснивачког уговора регулисани су поступци за измене и допуне и суспензију споразума на снази, као и поступак правосудне контроле споразума који тек треба да буду закључени. Изван редовне процедуре остала су два посебна поступка који се односе на закључење споразума у области заједничке трговинске политике и споразума о курсу евра у односу на валуте држава нечланица. На институционалном плану као најважнији актери у поступку закључивања уговора ЕУ појављују се Савет, Комисија и Европски парламент. Централно место у свим врстама уговорне процедуре задржао је Савет који одлучује о свим битним

* zoranr@prafak.ni.ac.rs

* vesna.knezevicpredic@fpn.bg.ac.rs

** Раd је припремљен у оквиру пројекта „Политички идентитет Србије у регионалном и глобалном контексту“ бр. 179079, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

питањима везаним за ток и исход уговорног процеса. Комисија је остала главни, али не више искључиви иницијатор и преговарач у уговорном процесу, јер се као нови учесници у тој улози, зависно од предмета уговора, појављују Високи представник за спољне послове и политику безбедности и Европска централна банка. Европски парламент ојачао је своју позицију у поступку закључења уговора, посебно кроз повећање броја случајева у којима је његов пристанак неопходан за доношење коначне одлуке о закључењу споразума. Значајан положај у овом поступку има и Суд правде ЕУ, чији је задатак да контролише сагласност споразума са оснивачким уговорима пре него што буду закључени.

Кључне речи: *Европска унија, закључење уговора, редован поступак, посебни поступци, иницијатива, преговори, потписивање, измене и допуне, суспензија, правосудна контрола.*

1. Увод

Међународни уговори Европске уније (даље: ЕУ) представљају израз сагласности воља ове организације (самостално или заједно са њеним државама чланицама), са једне стране, и неког субјекта међународног права (треће државе или међународне организације), са друге стране, којом уређују своје међусобне односе у области која чини предмет регулисања са циљем да створе одређена права и/или наметну одређене обавезе. До момента када правила садржана у уговору постану „закон за стране уговорнице“ (*pacta sunt servanda*) потребно је предузети читав низ корака оличених у једностраним правним актима ЕУ и њених будућих уговорних партнера који у својој укупности творе процес правног настанка уговора. Отуда је закључење уговора ЕУ резултат сложеног поступка, састављеног од неколико фаза, које свака за себе имају посебан значај и за које су везане одређене правне последице (Радивојевић, 1996:228).

Свака међународна организација самостално уређује процедуру закључивања међународних уговора својим интерним прописима. Тим правилима ближе се регулише свака фаза у поступку који води закључењу уговора, учешће различитих органа у овом процесу, као и њихова овлашћења за предузимање одређених радњи. Кад је реч о ЕУ, пре Лисабонског уговора нису постојале јединствене одредбе о поступку закључења међународних уговора. Поред процедуре закључења уговора у оквиру првог стуба која је била најпотпуније регулисана путем опште одредбе¹, постојали су посебни поступци прописани за закључење уговора

1 Чл. 300 (ранији чл. 228) Уговора о Европској заједници (даље: УЕЗ), измењен Уговором из Нице.

у областима заједничке спољне политике и политике безбедности (даље: ЗСППБ или други стуб) и полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима (трећи стуб)².

Након ступања на снагу Лисабонског уговора нестаје стубовска структура и ЕУ се конституише као јединствени субјект међународног права. Иако област ЗСППБ и даље задржава своје особености (Радивојевић, Кнежевић-Предић, 2011: 28–31), овај уговор је створио везе између ње и преосталих области спољног деловања и ЕУ у целини. Једну од тих веза у процесном смислу представља јединствени поступак закључивања међународних уговора, односно тзв. редовна или општа процедура³. У оквиру те процедуре предвиђено је и неколико одступања од општих правила приликом закључења уговора чији предмет у целини или претежним делом спада у област ЗСППБ⁴.

Поред редовне, Лисабонски уговор је прописао и две посебне процедуре које се односе на релативно уске области деловања ЕУ. Конкретно, реч је о закључењу споразума у области заједничке трговинске политике⁵ и споразума којима се уређује курс евра према другим валутама⁶. Коначно, одредбом о редовној процедури посебно је регулисан поступак правосудне контроле уставности споразума који ЕУ тек намерава да закључи⁷, као и поступци за измену, допуну⁸ и суспензију⁹ споразума који су на снази, док је и даље остало отворено питање процедуре која се примењује у случају престанка међународних споразума.

2. Редовни поступак

Према слову оснивачког уговора, редовни поступак закључивања уговора обухвата следеће фазе: преговоре, потписивање споразума и доношење одлуке о закључивању споразума.

2 Чл. 24 (ранији чл. Ј.14) и 38 (ранији чл. К.10) Уговора о ЕУ (даље: УЕУ), измењен Уговором из Нице.

3 Чл. 218 Уговора о функционисању ЕУ (даље: УФЕУ).

4 Ставови 3, 6 и 9 чл. 218 УФЕУ.

5 Чл. 207 УФЕУ.

6 Чл. 219 УФЕУ.

7 Став 11, чл. 218 УФЕУ.

8 Став 7.

9 Став 9.

2.1. Преговори

Предлог да се започну преговори подноси Комисија или Високи представник за спољне послове и политику безбедности (даље: Високи представник) ако се предмет будућег уговора односи искључиво или преваходно на ЗСППБ. Предлог се у форми препоруке упућује Савету. Са своје стране Савет доноси одлуку којом одобрава отварање преговора за закључење одређеног споразума и истовремено именује преговарача или шефа преговарачког тима, ако је реч о мешовитим споразумима¹⁰.

До ступања на снагу Лисабонског уговора Комисија се појављивала као искључиви преговарач. Према новом решењу чини се да је њена позиција знатно ослабљена, будући да је Савету остављена већа слобода одлучивања јер се именовање преговарача везује за „предмет предвиђеног споразума“. Ипак, треба подсетити да је оснивачким уговором управо Комисији, изузимајући област ЗСППБ и друге случајеве који су изричито предвиђени, поверен задатак да обезбеђује спољно представљање ЕУ¹¹. Отуда би ово ново решење ваљало схватити као намеру да се истакне улога Високог представника као преговарача у закључивању уговора који у целини или претежно спадају у област ЗСППБ, док би за уговоре из других области, изузимајући мешовите споразуме, улога преговарача нормално припадала Комисији (Lenaerts, Nuffel, Bray, Cambien, 2011: 1027).

Савет је овлашћен да усвоји директиве које преговарач или шеф преговарачког тима треба да следи током преговора. Поред тога, Савет може именовати посебан комитет који ће учествовати у вођењу преговора¹². Директиве упућене преговарачу нису правно обавезујуће, већ имају само оријентациони карактер. Међутим, с обзиром на централну улогу Савета у процесу закључења уговора, преговарач ће настојати да у потпуности или највећим делом удовољи утврђеним директивама (Blumann, Dubouis, 2010: 393). У супротном, постоји опасност да Савет не одобри потписивање споразума или не донесе одлуку о закључењу споразума. Савет је, наравно, овлашћен да у сваком моменту током преговора измени или допуни усвојене директиве (Jasqué, 2012: 491).

С друге стране, именовање посебног комитета који учествује у преговорима несумњиво негативно утиче на аутономију преговарача и ставља га у позицију да истовремено преговара „на два фронта“: са државом нечланицом или међународном организацијом и са комитетом, односно посредством њега са Саветом (Schütze, 2012: 209). Ипак, сматра

10 Ставови 2 и 3.

11 Став 1, чл. 17 УЕУ.

12 Став 4, чл. 218 УФЕУ.

се да пракса формирања комитета има своје добре стране јер укључује Савет у саме преговоре и значајно умањује ризик да овај орган одбије да одобри потписивање нацрта уговора о коме су се сагласили преговарач и трећа страна. Тиме се првенствено штити позиција државе нечланице или међународне организације, али, у крајњој инстанци, и кредибилитет ЕУ у процесу уговорног регулисања односа са другим субјектима међународног права.

Европски парламент формално не учествује у преговорима за закључење уговора. Међутим, према изричитој одредби Лисабонског уговора Парламент се „одмах и у путпуности информише о свим фазама процедуре“¹³. Ова одредба ствара неку врсту обавезе за Комисију и Савет да обавештавају Парламент о току преговора. Садржина те обавезе ближе је уређена међуинституционалним споразумима и аранжманима, као и Пословником о раду самог Европског парламента. Тако је Комисија преузела дужност да обавештава Парламент о припремама за вођење преговора и о току самих преговора. Те информације се на поверљив начин упућују надлежном парламентарном комитету¹⁴. Са своје стране Савет је прихватио обавезу да одговарајући комитет обавести о намери да отвори преговоре, а постоји могућност да тим поводом Парламент одржи дебату и усвоји одговарајуће закључке¹⁵. Према Пословнику о раду, Парламент може захтевати да Савет не одобри отварање преговора док му не саопшти свој став о предложеном преговарачком мандату. Исто тако, може усвајати препоруке које Савет узима у обзир пре него што одговарајући међународни споразум буде закључен¹⁶. Ставови и препоруке Парламента у току преговора нису правно обавезујући за Комисију и Савет, али могу имати значајан утицај у оним случајевима где се споразум у питању не може закључити без његовог пристанка (Hartley, 2014: 188).

2.2. Потписивање споразума

Када се током преговора постигне сагласност о садржини споразума, приступа се усвајању његовог текста. Према уобичајеној пракси Комисија или други овлашћени преговарач након окончања преговора парафирају текст нацрта споразума и о томе подносе извештај Савету (Isaac, Blanqu-

13 Став 10, чл. 218 УФЕУ.

14 Framework Agreement on Relations between the European Parliament and European Commission of October 20, 2010, *Off. Journal of the EU*. L 304/47.

15 Овај међуинституционални аранжман познат је под називом Luns-Westerterp поступак и до сада никада није званично објављен. Видети: Working document on the Luns Westerterp Procedure. Committee on External Economic Relations. PE 62.937, 8. 2. 1980.

16 Ставови 3 и 4, чл. 108 Пословника о раду Европског парламента.

et, 2012: 261). У том извештају се истовремено предлаже потписивање споразума. Савет на основу тога доноси одлуку о потписивању споразума, именује потписника у име ЕУ и, ако је неопходно, усваја одлуку о привременој примени уговора пре његовог ступања на снагу¹⁷.

Као потписник споразума у име ЕУ обично се појављује председавајући Савета, док се код споразума који су више техничке природе као потписник именује представник Комисије (Simon, 2001: 285). Уколико је, пак, реч о споразумима који искључиво или претежно спадају у домен ЗСППБ, као овлашћени потписник делује и Високи представник.

Оснивачки уговори ЕУ не регулишу питање функције потписа и правног дејства потписаног споразума. У том погледу се право ЕУ ослања на правила међународног уговорног права која познају две врсте процедуре у којима потпис има различиту улогу. Код првог, поједностављеног поступка потписивање уговора истовремено представља метод за аутентификацију текста уговора и начин за изражавање коначног пристанка на обавезивање уговором. Према другој процедури (тзв. свечани поступак), потписивање уговора има искључиво аутентификациону функцију, тј. установљење дефинитивног текста уговора који се више не може мењати, док је за коначно обавезивање неопходна накнадна акција, односно акт органа који је носилац права на закључење уговора (Радивојевић, 1996: 240–241).

Ослањајући се на ова правила, потписивање споразума може се сматрати начином дефинитивног обавезивања ЕУ само у случајевима када је Савет самим актом којим је дозволио потписивање донео одлуку о закључивању споразума, чиме је у исто време изразио сагласност да се њиме обавезе (Isaac, Blanquet, 2012: 261). У свим осталим ситуацијама потпис је средство аутентификације текста споразума након чега је увек потребно да Савет донесе одлуку о закључењу споразума која има значај изражавања коначног пристанка на обавезивање споразумом. Из тога произилази да потписани споразум нема правно дејство нити ствара права и обавезе за будуће уговорне стране.

2.3. Одлука о закључивању споразума

Након потписивања Савет доноси одлуку о закључивању споразума на предлог преговарача. Ова одлука представља неку врсту пандана установи ратификације уговора од стране држава (Blumann, Dubouis, 2010: 395). Оснивачким уговорима није прописана посебна форма за одлуку о закључивању споразума. У ранијој пракси она се редовно усвајала у облику

17 Став 5, чл. 218 УФЕУ.

регулативе (Jacqué, 2012: 493) док данас има форму одлуке без навођења адресата коју Савет доноси у име Уније (Isaac, Blanquet, 2012: 262).

Право на доношење одлуке о закључењу споразума генерално спада у надлежност Савета. Осим овог органа, ниједна друга институција ЕУ не може пуноважно закључивати међународне уговоре. Само у малом броју случајева право на закључење споразума административне природе може бити поверено Комисији или Високом представнику као овлашћеним преговарачима. Такви изузеци изричито су предвиђени оснивачким уговором у погледу регулисања сарадње у односима са другим међународним организацијама¹⁸ и Протоколом о привилегијама и имунитетима кад је реч о признавању путних докумената које издаје ЕУ (*laissez-passer*) у трећим државама¹⁹.

Савет самостално доноси одлуку о закључивању споразума само уколико његов предмет искључиво спада у домен ЗСППБ. У осталим случајевима тој одлуци претходи изјашњавање Парламента, било као пристанак за закључење уговора или као необавезујуће мишљење. Пристанак Парламента се захтева када се закључују: споразуми о придруживању; споразум којим ЕУ приступа Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода; споразуми којима се, кроз поступке сарадње, ствара посебан институционални оквир; споразуми који производе значајне буџетске последице за Унију; споразуми који спадају у области у којима се примењује редовни законодавни поступак или посебан законодавни поступак у коме се захтева пристанак Парламента²⁰.

Оснивачки уговор не прописује у којој фази поступка Савет мора да затражи пристанак од Парламента. У хитним случајевима Европски парламент и Савет могу утврдити рок за давање пристанка²¹. Како је овде у питању инструктивни, а не преклузивни рок, изостанак пристанка Парламента по истеку рока не даје право Савету да закључи споразум (Hartley, 2014: 188). Према томе, претходни пристанак Парламента представља процедуралну претпоставку за ваљаност одлуке Савета о закључивању споразума.

Парламент одлуку о давању пристанка доноси већином гласова на основу извештаја надлежног комитета. Том приликом се препоручује да предлог комитета буде у целости прихваћен или одбијен тако да није допуштено подношење амандмана. Уколико је Парламент одлучио да ускрати свој

18 Чл. 220 УФЕУ.

19 Чл. 7 Протокола.

20 Став 6, тачка а), чл. 218 УФЕУ.

21 Последња реченица става 6, тачка а), чл. 218 УФЕУ.

пристанак, председник обавештава Савет да споразум у питању не може бити закључен²².

У свим осталим случајевима закључења споразума код којих није потребан пристанак Парламента Савет има обавезу да са овим органом обави консултације²³. Мишљење Парламента није обавезујуће, али се у сваком случају мора затражити пре закључења споразума. Оснивачки уговори, такође, не одређују у ком тренутку Савет треба да се обрати Парламенту са захтевом за давање мишљења. У хитним случајевима Савет може одредити рок у коме Парламент треба да достави своје мишљење. За разлику од давања пристанка, овај рок није ствар међусобног договора ова два органа, већ га једнострано одређује Савет. Друга разлика се огледа у правним последицама неизјашњавања Парламента. Наиме, ако Парламент у прописаном року не достави своје мишљење Савет може пуноважно да приступи одлучивању о закључењу споразума²⁴. Парламент своје мишљење усваја већином датих гласова. Оно није обавезујуће за Савет који може закључити споразум супротно мишљењу Парламента.

Пристанком или мишљењем не исцрпљују се сва овлашћења које Парламент ужива у фази поступка која претходи доношењу одлуке о закључењу споразума. Од посебног је значаја, показаће се у пракси, раније поменута одредба која твори неку врсту резидуалног права Парламента да буде „одмах и потпуно информисан о свим фазама процедуре“²⁵. То право односи се на поступак закључење свих уговора ЕУ, укључујући и споразуме из домена ЗСППБ.

Као што се могло очекивати, Парламент је искористио своју активну легитимацију у поступку оцене законитости одлука Савета како би посредством Суда правде искристалисао домашај својих овлашћења у процесу закључења уговора. Конкретни поводи за тужбе Парламента биле су одлуке Савета о закључивању споразума са Маурицијусом (2011. године)²⁶ и Танзанијом (2014)²⁷. у оквиру војне операције *ATA-LANTA* предузете од стране поморских снага ЕУ (*EUNAFOR*) у циљу заштите бродова Светског програма за храну од напада пирата са обала Сомалије. Тим споразумима регулисани су услови и облици премештаја лица осумњичених за извршење дела пиратерије у наведене две државе

22 Став 7, чл. 108 Пословника о раду Европског парламента.

23 Став 6, тачка б), чл. 218 УФЕУ.

24 Последња реченица става 6, тачка б), чл. 218.

25 Став 10, чл. 218 УФЕУ.

26 Case C-658/11 *Parliament v. Council - Piracy Agreement* (2014).

27 Case C-263/14 *Parliament v. Council - Piracy Agreement II/Tanzania* (2016).

ради истраге и суђења. Одлуку о њиховом закључењу Савет је донео не тражећи претходно сагласност или мишљење Европског парламента, јер је сматрао да је реч о споразумима који се искључиво односе на област ЗСППБ (Радивојевић, 2017: 343).

Као један од разлога ништавости ових одлука у тужбама је наведена повреда права Парламента да одмах и потпуно буде информисан о свим етапама поступка закључења међународних споразума²⁸. У случају споразума са Маурицијусом Савет је обавештење Парламенту упутио после протека више од три месеца од доношења одлуке о његовом закључењу²⁹, док је код споразума са Танзанијом то закашњење износило девет дана³⁰.

У својој пресуди Суд је овај тужбени захтев прихватио као основан и поништио спорне одлуке због пропуста Савета да благовремено обавести Парламент о закључењу ових споразума. Том приликом он је нашао да се право Парламента да буде одмах и потпуно информисан односи на процес закључења свих међународних уговора, укључујући и споразуме који искључиво спадају у област ЗСППБ³¹.

Савет своје одлуке у свакој фази поступка закључивања уговора доноси, по правилу, квалификованом већином. Једногласност се захтева само у изричито предвиђеним случајевима, а то су: када споразум спада у област у којој се једногласност захтева за доношење интерних аката Уније; за споразуме о придруживању; за споразуме о економској, финансијској и техничкој сарадњи са државама које су кандидати за чланство у ЕУ из чл. 212 УФЕУ; за споразум о приступању ЕУ Конвенцији за заштиту људских права и основних слобода код кога се, као додатни захтев за ступање на снагу одлуке о приступању, захтева да је све државе чланице одобре у складу са својим уставним прописима³².

3. Посебни поступци

Поред редовне процедуре, Лисабонски уговор прописује још два посебна поступка који се односе на закључење уговора ужим областима деловања ЕУ, а то су заједничка трговинска политика и девизни курс евра у односу на валуте трећих држава.

28 Чл. 218, став 10 УФЕУ.

29 Case C-658/11, para.79.

30 Case C-263/14, para. 57.

31 Case C-658/11, paras. 69–73.

32 Став 8, чл. 218 УФЕУ.

3.1. Закључивање трговинских споразума

Посебност поступка закључења трговинских споразума³³ испољава се кроз овлашћења која имају три институције ЕУ као главни актери у том процесу. У фази преговора Комисија има јачу позицију него код редовне процедуре. Према слову оснивачког уговора Комисија подноси препоруку Савету да започне преговоре за закључивање трговинског споразума. Савет овлашћује Комисију да води преговоре, а у току преговора обе институције воде рачуна о усаглашености споразума о коме се преговара са политикама и унутрашњим прописима Уније³⁴. Из овог текста јасно произилази да је Комисији поверена улога јединог овлашћеног предлагача и преговарача у процесу закључења трговинских споразума (Eeckhout, 2012: 197). Без иницијативе Комисије Савет не би могао да донесе одлуку о отварању преговора. Исто тако, он није слободан да овласти неког другог за вођење преговора, будући да је као преговарач за ову врсту споразума наведена само Комисија.

Као посебно ограничење о коме се мора водити рачуна приликом преговора предвиђено је да међународни споразуми из области заједничке трговинске политике не могу утицати на поделу надлежности између ЕУ и држава чланица нити могу довести до хармонизације закона и других прописа држава чланица у случајевима у којима таква хармонизација није предвиђена оснивачким уговорима³⁵.

Кад је реч о одлучивању у Савету, задржано је правило да се одлуке о вођењу преговора и закључењу споразума из домена заједничке трговинске политике доносе квалификованом већином. Једногласно одлучивање изричито се захтева само у случају преговора и закључивања следећих врста споразума из ове области; споразума који се односе на трговину услугама, трговинске аспекте интелектуалне својине и директна страна улагања када они спадају у области у којима је за усвајање унутрашњих аката потребна једногласност у Савету; споразума који се односе на трговину у културним и аудиовизуелним услугама уколико постоји опасност да се њима угрози културна и језичка разноликост Уније; споразума који се односе на трговину социјалним, образовним и здравственим услугама ако постоји ризик да се њима угрози организовање пружања ових услуга

33 Овај поступак заправо представља својеврсни *lex specialis* у односу на редовну процедуру која се као *lex generalis* примењује изузев оних одредаба које су са њом неспојиве. Сам чл. 218 прецизира да ће његове одредбе важити и за закључење ове врсте споразума „не дирајући у посебне одредбе из чл. 207 УФЕУ“.

34 Став 3, чл. 207 УФЕУ.

35 Став 6.

на националном нивоу и доведе у питање одговорност држава чланица за пружање таквих услуга³⁶.

Код ових споразума Европски парламент има јачу позицију у фази преговора у поређењу са редовном процедуром. Оснивачким уговором изричито је прописано да Комисија редовно обавештава комитет који је именован Савет и Европски парламент о оствареном напретку у преговорима³⁷. Међутим, за разлику од поменутог комитета са којим се Комисија консултује, таква обавеза није предвиђена у односу на Парламент чиме њему званично није омогућено да утиче на сам ток преговора (München-Oxford, 2015: 761). С друге стране, сматра се да ће сагласност Европског парламента бити неопходна за доношење одлуке Савета о закључењу трговинских споразума (Lenaerts, Nuffel, Bray, Cambien, 2011: 1034). Ово право, без обзира што није изричито наведено у тексту оснивачког уговора, недвосмислено произилази из две његове одредбе (Eeckhout, 2012: 203): посебне која предвиђа примену редовног законодавног поступка за усвајање интерних мера у области заједничке трговинске политике³⁸ и опште која захтева сагласност Парламента за одлуку о закључењу свих споразума који покривају области у којима се примењује редовни законодавни поступак³⁹.

3.2. Закључивање споразума о курсу евра

Други посебан поступак односи се на закључивање споразума о курсу евра у односу на валуте држава нечланица⁴⁰. Особеност овог поступка испољава се како у фази преговора, тако и приликом доношења одлуке о закључењу споразума. У оба случаја централна улога поверена је Савету, док се као нови учесник појављује Европска централна банка (Eeckhout, 2012: 200).

Када постоји потреба да се закључи споразум са трећим државама или међународним организацијама у монетарној области, Савет доноси одлуку о почетку преговора на препоруку Комисије и после консултовања Европске централне банке. Та одлука се доноси квалификованом већином, с тим што у гласању учествују само представници држава чланица чија је валута евро⁴¹. Истом одлуком одређују се аранжмани за вођење преговора и именује преговарач. Ови аранжмани морају да осигурају јединствени

36 Став 4.

37 Став 3.

38 Став 2, чл. 207 УФЕУ.

39 Став 6, тачка а), в), чл. 218 УФЕУ.

40 Чл. 219 УФЕУ.

41 Чл. 138, став 3 УФЕУ.

став Уније у преговорима⁴². Преговарач не мора увек да буде Комисија (Isaac, Blanquet, 2012: 264), већ се та функција може се поверити Европској централној банци или члану Савета (München-Oxford, 2015: 796). Европски парламент не учествује у преговорима чак ни у консултативној улози. Комисија, и онда када није преговарач, мора да буде у пуној мери укључена у преговоре.

После завршетка преговора Савет на препоруку Европске централне банке или на препоруку Комисије и после консултовања са Европском централном банком закључује формалне споразуме о курсу евра у односу на валуте трећих држава. Одлуку о закључењу споразума Савет доноси једногласно, али овај пут након консултовања Европског парламента. Закључени споразуми интерно обавезују само државе чланице чија је валута еврo⁴³.

4. Поступак правосудне контроле уставности споразума

Циљ овог поступка је да се спречи могућност да Унија закључује споразуме који не би били сагласни са одредбама оснивачких уговора, али и да онемогући државе чланице да се уплићу у надлежност ЕУ (Hartley, 2014: 189). Тиме треба да се предупредe могуће компликације у вези са правним споровима између ових субјеката око компатибилности споразума која Унија намерава да закључи са одредбама њеног оснивачког уговора (Радивојевић, Кнежевић-Предић, 2016: 199).

Овлашћење да покрену поступак правосудне контроле имају само државе чланице, Европски парламент, Савет и Комисија⁴⁴. Наведени субјекти имају право, али не и обавезу да затраже спровођење контроле. Пошто је покретање овог поступка факултативно, надлежне институције Уније би могле ваљано приступити закључењу споразума и без претходног обраћања Суду.

Оснивачким уговором није прописано у којој фази поступка овлашћени субјекти треба да затраже оцену усклађености намераваног споразума од Суда. Па ипак, превентивна природа овог поступка налаже да се оно затражи свакако пре него што је Унија изразила свој коначни пристанак да буде везана споразумом. Обраћање Суду може да уследи у сваком стадијуму процедуре закључења споразума који претходи том тренутку, почевши од подношења препоруке овлашћених субјеката Савету да се приступи закључењу споразума и његове одлуке да одобри отварање преговора и

42 Чл. 219, став 3 УФЕУ

43 Став 1.

44 Чл. 218, став 11 УФЕУ.

именује преговарача, преко фазе преговора и потписивања споразума, па све до момента када Савет после пристанка или консултовања са Европским парламентом приступи доношењу одлуке о закључењу споразума (Радивојевић, 2008: 26). Према становишту Суда, захтев за оцену компатибилности изгубио би своју сврху уколико је споразум у међувремену закључен и постао обавезујући за ЕУ. У том случају Суд ће одбити да одговори на захтев уз образложење да је у питању већ закључени споразум⁴⁵.

Лисабонски уговор оставља, такође, отворено питање да ли Суд може да оцењује „уставност“ међународних споразума који се желе закључити уколико њихов предмет спада искључиво или превасходно у области ЗСППБ. Мишљења о томе су подељена у правној доктрини (Сарета, 2009: 107). На једној страни се тврди да је надлежност Суда по слову Лисабонског уговора изричито искључена из области ЗСППБ у односу на питања регулисана одредбама из тог подручја, али и за акте који се на основу њих доносе⁴⁶. У прилог надлежности Суда, пак, говори чињеница да се међународни споразуми који у целости или претежно спадају у домен ЗСППБ закључују по јединственој, редовној процедури која се примењује на готово све споразуме ЕУ. Могућност тражења оцене сагласности споразума који се тек намерава закључити с оснивачким уговором може се сматрати саставним делом те јединствене процедуре без обзира на конкретан предмет његовог регулисања (Tridimas, 2004: 121).

Иако до сада од стране овлашћених субјеката ниједном није затражена оцена „уставности“ међународног споразума који се намеравао закључити у оквиру ЗСППБ, Суд правде је у неким другим случајевима показао недвосмислено опредељење да успостави овај вид надлежности. Од посебног значаја су два раније поменута случаја у којима је Суд право Парламента да буде „одмах и потпуно информисан о свим фазама процедуре“ третирао као део јединствене процедуре закључења свих уговора, укључујући и конкретне споразуме о трансферу пирата са Маурицијусом и Танзанијом склопљене у домену ЗСППБ⁴⁷. По истој логици могло би се закључити да и давање мишљења о усаглашености споразума који се намерава закључити са оснивачким уговорима представља облик јединствене надлежности Суда којом је обухваћен сваки нацрт споразума, без обзира на област деловања ЕУ у коју искључиво или претежно спада његов предмет.

45 Opinion 3/94 *GATT-WTO-Framework Agreement on Bananas* (1995).

46 Видети став Суда у случају 181/73, *R. & V. Haegeman v. Belgian State* (1974).

47 Case C-658/11 *Parliament v. Council - Piracy Agreement* (2014).

Резултат поступка контроле „уставности“ споразума који се намеравају закључити јесте одлука Суда која носи назив „мишљење“, али је заправо обавезујуће и производи одређене правне последице за све субјекте права ЕУ. Уколико је мишљење позитивно, институције Уније могу наставити и окончати поступак закључења намераваног споразума, укључујући доношење пуноважне одлуке којом се изражава дефинитивни пристанак Уније да њиме буде везана.

Негативно мишљење Суда, тј. одлука да намеравани споразум није компатибилан са оснивачким уговорима, може различито да утиче на исход поступка његовог закључивања. Према изричитој одредби Лисабонског уговора споразум неће ступити на снагу уколико се сами оснивачки уговори не измене у складу са за то предвиђеном процедуром⁴⁸. Процес закључења споразума, дакле, налазиће се у фази мировања све док траје поступак за ревизију оснивачког уговора. Управо због сложености, дуготрајности и неизвесности овог поступка друга последица негативног мишљења Суда може да буде одлука институција Уније да једноставно не покрену ревизиону процедуру. У том случају оне ће потенцијалне уговорне патнере обавестити о својој намери да одустану од закључења споразума (Радивојевић, Кнежевић-Предић, 2016: 201) чиме се поступак неуспешно окончава.

Трећи могући исход, који изричито предвиђа оснивачки уговор, састоји се у измени текста самог споразума у складу са примедбама изнетим у мишљењу Суда (Lenaerts, Maselis, Gutman, 2014: 560). Овом приликом поступак се враћа у почетну фазу преговора, па ће бити потребан нови пристанак треће државе или међународне организације са којима Унија жели да закључи споразум за редиговање и утврђивање његовог коначног текста.

5. Поступци за измену, допуну и суспензију споразума

Одредбом о редовном поступку регулисана су још два питања у вези са применом закључених споразума ЕУ. Прво од њих односи се на поступак усвајања измена и допуна уговора који су на снази. У овом случају прописан је изузетак од правила по коме је једино Савет надлежан да изрази пристанак ЕУ да буде везана међународним споразумом. Према изричитој одредби, Савет може овластити преговарача (обично Комисију) да, у име ЕУ, одобрава измене уколико је споразумом предвиђено да се такве измене усвајају према поједностављеној процедури или од стране тела које се образује таквим споразумом. Савет, при том, може утврдити

48 Чл. 218, став 11 УФЕУ.

посебне услове за поверавање таквог овлашћења преговарачу⁴⁹. Сврха ове одредбе је да се избегне сложена и дуготрајна процедура која укључује учешће већег броја органа у оним случајевима када суштина и домашај амандмана не захтевају нити оправдавају њену примену (Koutrakos, 2015: 154).

Друго питање се односи на поступак у случају суспензије међународних споразума. Одлуку о обустави примене доноси Савет на предлог Комисије или Високог представника⁵⁰. Иако одредбе оснивачког уговора то изричито не прописују, претпоставка је да и овде важи опште правило о разграничењу овлашћења између Високог представника и Комисије у погледу иницијативе за закључење споразума (Dashwood, Dougan, Rodger, Spaventa, Wyatt, 2011: 938). Практично то значи да ће Високи представник бити овлашћен да предложи суспензију само оних споразума који „искључиво или превасходно“ спадају у област ЗСППБ, док ће у осталим случајевима то чинити Комисија.

Парламент формално није укључен у поступак одлучивања о суспензији споразума упркос томе што му је кроз давање пристанка или мишљења оснивачким уговорима поверена значајна улога у фази која претходи њиховом закључивању. Одсуство Парламента добрим делом се може објаснити спољнополитичком природом акта којим Савет привремено обуставља примену међународних уговора (Eeckhout, 2012: 209) и потребом да се убрза процес одлучивања у овом органу о том осетљивом питању. Сматра се да би учешће Парламента у том поступку вероватно успорило и продужило доношење одлуке о суспензији (Koutrakos, 2015: 155). Па ипак, он није потпуно искључен из поступка одлучивања о суспензији споразума, јер има право да о таквој одлуци буде одмах и потпуно информисан (Blumann, Dubouis, 2010: 396).

Лисабонски уговор не садржи правила о поступку који се примењује у случају отказивања или код других начина престанка међународних споразума. Поводом овог питања у доктрини су предлагана различита решења. По једном гледишту на престанак споразума треба применити исти поступак који је прописан за случај привремене обуставе његовог дејства (Schütze, 2012: 212). Друго је мишљење да су овде релевантна општа правила међународног уговорног права која регулишу начине за окончање дејства међународних уговора. Највећи број присталица има схватање, засновано на принципу паралелизма, по коме се на престанак међународних споразума примењу иста правила која важе за поступак

49 Став 7.

50 Став 9.

њиховог закључења (Eeckhout, 2012: 209). Савет је у пракси приликом отказивања споразума од стране ЕУ следио поступак коришћен за његово закључивање (Медовић, 2009: 92, 196).

6. Закључак

После реформе спроведене Лисабонским уговором, поступак закључења међународних споразума ЕУ са трећим државама и међународним организацијама претрпео је значајне промене на процедуралном плану које истовремено одражавају измене институционалног баланса. Кад је реч о процедури, најзначајнију новину свакако представља успостављање јединственог, редовног поступка закључења међународних уговора. Унификацијом поступка обухваћени су готово сви споразуми које ЕУ закључује са трећим субјектима, укључујући и споразуме који искључиво или претежно спадају у област ЗСПБП. Они су сада подвргнути општим правилима поступка уз мањи број изричито прописаних одступања.

Изван домаћаја редовног поступка остали су и то само једним делом споразуми закључени у области заједничке трговинске политике и споразуми о курсу евра у односу на валуте држава нечланица. Изузимање трговинских споразума вероватно је последица разлика које и даље постоје у подели надлежности између држава чланица и ЕУ у односу на трговину појединим категоријама услуга и комерцијалне аспекте интелектуалне својине. С друге стране, прописивање посебног поступка за споразуме о девизном курсу евра у односу на монете трећих држава проистекло је из потребе да се обезбеди јединствени став Уније у овој области, као и чињенице да у одлучивању о њиховом закључивању учествују, те су овим споразумима интерно везане само државе чланице чија је валута евро.

На институционалном плану Савет је и после ступања на снагу Лисабонског уговора очувао доминантан положај у свим фазама поступка закључења међународних уговора ЕУ са трећим субјектима. Овај орган остао је и даље *primitus* приликом одлучивања о свим битним питањима везаним за ток и исход уговорног процеса, почевши од отварања и начина вођења преговора, преко давања овлашћења за потписивање текста споразума, све до изражавања коначног пристанка на обавезивање споразумом. Са своје стране Комисија је задржала улогу искључивог преговарача само код споразума који се закључују у области заједничке трговинске политике. У осталим случајевима она се појављује као главни, али не више и као једини иницијатор уговорног процеса и преговарач у том поступку. Према новом решењу, преговарач у име Уније одређује се у зависности од предмета споразума. Стога се као нови актери у овој улози појављују

Високи представник, Европска централна банка или шеф преговарачког тима кога из реда својих чланова одређује Савет.

Европски парламент је значајно ојачао своју позицију у поступку закључења уговора, па се може сматрати највећим „нето“ добитником реформе извршене Лисабонским уговором. Истина, то се у мањој мери односи на његову формалну улогу у току преговора, која се своди само на право да буде одмах и потпуно обавештен о свим етапама поступка закључења уговора, а много више на овлашћења која овај орган има у завршној фази која претходи доношењу коначне одлуке Савета о закључењу споразума. Пристанак Парламента, поред раније прописаних случајева, сада се захтева код закључења свих споразума који се односе на области у којима се на интерном плану примењује законодавни поступак, као и за приступање Европској конвенцији о људским правима. У осталим случајевима овај орган мора бити консултован пре него што споразум буде закључен. Изузетак представљају споразуми чији предмет искључиво спада у домен ЗСППБ код којих се Парламент за своје резидуално право да буде информисан о свим фазама њиховог закључења изборио уз помоћ Суда правде.

Литература/References

Blumann, C. Dubouis, L. (2010). *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Paris: LexisNexis

Case C-658/11 *Parliament v. Council - Piracy Agreement* (2014) ECLI:EU:C:2014:2025.

Case C-263/14 *Parliament v. Council - Piracy Agreement II/Tanzania* (2016) ECLI:EU:C:2016:435.

Ćapeta, T. (2009) Sudska zaštita u Europskoj uniji nakon Lisabonskog ugovora. U: Rodin, S. Ćapeta, T. Lang, I. G. (ur.). *Reforma Europske unije: Lisabonski ugovor*, Zagreb: Narodne novine. 89–118.

Eeckhout, P. (2012). *EU External Relation Law*. Oxford: Oxford University Press.

European Union Treaties. *Treaty on European Union. Treaty on the Functioning of the European Union*. (2015). In Geiger R. Khan, D.-E. Kotzur, M. (eds.). München-Oxford: Beck-Hart Publishing.

Framework Agreement on Relations between the European Parliament and European Commission of October 20, 2010. *Official Journal of the European Union*. L 304/47.

Hartley, T. (2014). *The Foundations of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press.

- Isaac, G. Blanquet, M. (2012). *Droit général de l'Union européenne*. Paris. Sirey.
- Jacqué, J. P. (2012). *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Paris : Dalloz.
- Koutrakos, P. (2015). *EU International Relations Law*. Oxford and Portland: Hart Publishing.
- Lenaerts, K. Maselis, I. Gutman, K. (2014). *EU Procedural Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Lenaerts, K. Nuffel, P. V. Bray, R. Cambien, N. (2011). *European Union Law*. London: Sweet & Maxwell.
- Медовић, Б. (2009). *Међународни споразуми у праву Европске уније*. Београд: Службени гласник.
- Opinion 1/75 *Draft Understanding on a Local Cost Standard drawn up under the auspices of the OECD* (1975) ECR 1360.
- Opinion 3/94 *GATT-WTO-Framework Agreement on Bananas* (1995) ECR I-4577.
- Радивојевић, З. Кнежевић-Предић, В. (2016). *Институционални механизам Европске уније после Лисабонског уговора*. Ниш: Пунта.
- Радивојевић, З. Кнежевић-Предић, В. (2011). *Нова архитектура Европске уније. Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*. 1(XLV). 11-37
- Радивојевић, З. (2017). *Правосудна контрола заједничке спољне и безбедносне политике Европске уније. Правни живот*. 14. 427-442.
- Радивојевић, З. (2008). *Индириктна и саветодавна надлежност Европског суда правде. Правни живот*. 14. 5-28
- Радивојевић, З. (1997). *Уговори међународних организација у савременом међународном праву*. Ниш: СКЦ
- Schütze, R. (2012). *European Constitutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press
- Simon, D. (2001). *Le système juridique communautaire*. Paris. Presses universitaires de France
- Tridimas, T. (2004) *The ECJ and the Draft Constitution: A Supreme Court for the Union?*, In: Tridimas, T. Nebbid, P. (ed.). *EU Law for 21st Century: Rethinking the New Legal Order*. Oxford: Hart Publishing. Vol.1. 118-134.

Zoran Radivojević, LL.D.

Full Professor,

Faculty of Law, University of Niš

Vesna Knežević-Predić, LL.D.

Full Professor,

Faculty of Political Science, University of Belgrade

PROCEDURE FOR CONCLUSION OF EU TREATIES WITH THIRD STATES AND INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

Summary

After the Lisbon Treaty has entered into force, the process of concluding treaties between the EU and third countries or international organizations has sustained significant changes. The most important procedural novelty is the establishment of the ordinary procedure that covers almost all agreements the EU concludes with third parties. Under the Lisbon Treaty, this procedure involves a number of stages: negotiations, signing the agreement, and decision to conclude the agreement. For agreements whose subject matter exclusively or predominantly falls into the domain of common foreign and security policy, there are several derogations from the uniform rules of the ordinary procedure. The same provision of the founding treaty regulates the procedures for amending and suspending the agreement in force, as well as the judicial control procedure of those agreements that are yet to be concluded.

The ordinary procedure does not cover two subject-specific proceedings pertaining to relatively narrow areas of EU action. More specifically, they refer to the conclusion of agreements in the area of common trade policy and agreements on the exchange rate of the Euro against the currencies of non-member states. The exclusion of trade agreements is probably the result of the differences that still exist in the division of competencies between the Member States and the EU regarding trade in the area of some services. On the other hand, the enactment of a special procedure for agreements on the Euro exchange rate in relation to the national currency rates of third countries stems from the need to ensure the Union's unique position in this field.

On the institutional level, the most important actors in the process of concluding EU agreements are the Council, the Commission and the European Parliament. The Council has retained the central role in all types of treaty procedures, and it decides on essential issues related to the course and outcome of the process. The Commission has retained the major role in initiating and negotiating the agreements, but it is no longer the exclusive initiator and negotiator in the agreement process. Namely,

depending on the subject of the treaty, new entrants in that role are the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, and the European Central Bank. The European Parliament has strengthened its position in the procedure for concluding EU agreements and can, therefore, be considered the largest “net” winner of the Lisbon Treaty reform. This is partly due to its new role in the course of negotiations, which implies the right to be immediately and fully informed about all stages of the proceedings, but to a much greater extent it refers to the powers that this body has in the final stage preceding the conclusion of the agreement. Finally, the EU Court of Justice has an important role in this process; its task is to control the compliance of the EU agreements with the founding treaties prior to their conclusion.

Keywords: *conclusion of agreement, European Union, ordinary procedure, special procedures, initiatives, negotiations, signing, amendments, suspension, judicial control.*