

## MESTO PRAVILA O ZAJEDNIČKOJ SPOLJNOJ I BEZBEDNOSNOJ POLITICI U PRAVU EU

### SPORNA PITANJA

U pravnoj teoriji se komunitarno pravo definiše kao pravo koje je stvarano u okvirima Evropskih zajednica i koje se i danas stvara u okviru Evropske unije. Iako do stupanja na snagu Sporazuma iz Lisabona EU nije raspolagala potrebnim nadležnostima za stvaranje sopstvenog prava, u pravnoj i političkoj teoriji se pravo Evropskih zajednica ili komunitarno pravo označavalo kao pravo EU ili se sa njim izjednačavalo, pri čemu se između njih nije pravila jasna razlika.<sup>1</sup> Razloge za ovo bi trebalo tražiti u činjenici da je Ugovorom iz Mاستrihta napravljena nejasna i “maglovita”<sup>2</sup> razlika između nadležnosti kojima raspolaže Evropska zajednica i onih koje je mogla da koristi Evropska unija, a koje su bile smeštene u okviru drugog i trećeg stuba. Zbog toga se pitanje jasnog definisanja i razgraničenja nadležnosti postavilo kao jedno od glavnih pitanja<sup>3</sup> ne samo u komunitarnom pravu

---

Mr Jelena Vukadinović, istraživač pripravnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

<sup>1</sup> Vid. šire kod R. Vukadinović, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Kragujevac 2011, str. 1.

<sup>2</sup> Vid. C. Hillion and R. Wessel, *Competence Distribution in EU External Relations After ECOWAS: Clarification or Continued Fuzziness?* *C. M.L. Rev.*, 46: 551.585, 2009.

<sup>3</sup> Vid. European Convention Secretariat, *Delimitation of Competitions between the European Union and the Member States*, - Existing system, problem and avenues to be explored, CONV

i pravu Evropske unije, nego i u praksi Evropskog suda pravde. U teorijskom smislu, od odgovora na ovo pitanje zavisila je pravna priroda pravila koja su usvajana u okviru EZ i EU, kao i njihov međusobni odnos, tj. da li čine jedinstveni pravni poredak ili su u pitanju dva pravna poretka između kojih tek treba utvrditi međusobni odnos. Sa stanovišta praktičnih interesa učesnika u odlučivanju jasnim razgraničenjem nadležnosti EU i Evropskih zajednica trebalo je odrediti ko su “gospodari situacije” u konkretnim oblastima: da li su to organi Evropske zajednice ili države članice, kao i postaviti pitanje nadležnosti Suda pravde da vrši njihovu sudsku kontrolu. Na kraju, postavlja se i pitanje načina odlučivanja u prvom i u drugom stubu. Pitanje načina donošenja odluka je Ugovorom o Evropskoj uniji iz Mastrihta i pored maglovite predstave o stubovima bilo regulisano na dosta jasan način: u prvom stubu je preovladavao većinski ili nadnacionalni sistem odlučivanja, dok je za donošenje odluka u drugom stubu bio predviđen konsenzus svih država članica. Na osnovu ovakvog načina odlučivanja, pravila iz prvog stuba su smatrana nadnacionalnim, dok su pravila o spoljnoj i bezbednosnoj politici kvalifikovana kao pravila međunarodnog prava. Opravdanje za razlike u načinu odlučivanja bi trebalo tražiti u specifičnostima spoljne bezbednosne i odbrambene politike čije se delovanje ne može analizirati uzimajući u obzir samo pravne razloge, bez razmatranja i aktuelne političke situacije.<sup>4</sup> Iz tih razloga jasno razgraničenje u nadležnostima između EZ i EU nije predstavljalo samo pravno,<sup>5</sup> već i političko pitanje.

Na kraju, pitanje odnosa prava stvaranog u prvom stubu i pravila o spoljnoj i bezbednosnoj politici se mogu analizirati sa materijalnog i sa procesnog aspekta. U materijalnom smislu, potrebno je ispitati prirodu nadležnosti kojima raspolaže EU u drugom stubu, a nakon toga razgraničiti tako dobijene ili prenete nadležnosti između EZ i EU, *ratione materiae*, definišući oblasti u kojima deluju EZ i EU.

U procesnom smislu, nadležnosti se posmatraju kroz način donošenja odluka od strane odgovarajućih institucija. Već je rečeno da su do Lisabonskog ugovora odluke u prvom stubu donosili organi Zajednice uglavnom kvalifikovanim većinom, dok se u drugom i trećem stubu zahtevao konsenzus kao međuvladin način odlučivanja.

---

47/02, Brisel, 15 May, 2002, dostupno na: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/cv00047.en02.pdf> Vid. i predmet C-170/96 Commission v Council (The Airport Transit Visa case), [1998] ECR I-2763.

<sup>4</sup> M. Brkan, Exploring EU Competence in CFSP: Logic or Contradiction?, *CYELP* 2 [2006], str. 173–207, str. 174, dostupno i na: <http://hrcak.srce.hr/file/44718>.

<sup>5</sup> R. A. Wessel, *The European Union's Foreign and Security Policy*, Kluwer Law International, Hag 1999. str. 17, 319.

*Priroda i obim nadležnosti kojima  
je raspolagala Unija u drugom stubu*

Mastriškim ugovorom EU je kreirana kao difuzna i nejasna organizacija, bazirana na tri stuba u sveobuhvatnom procesu kreiranja “sve čvršćeg jedinstva među narodima Evrope”<sup>6</sup>. U takvom “procesu”, Unija se temeljila na Evropskoj zajednici, dopunjenoj politikama i oblicima saradnje u drugom i trećem stubu.<sup>7</sup>

Drugim rečima, Unija je bila zamišljena kao krovna konstrukcija koja je trebalo da objedini i da koordinira aktivnostima koje su se odvijale u okvirima tri stuba. Prvi stub su činile Evropske zajednice, drugi, saradnja u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike, i treći stub, saradnja u krivičnim i pravosudnim stvarima. Tako osnovana Unija je u pogledu pravne prirode kvalifikovana ili kao klasična međunarodna organizacija, ili kao poseban savez država koje deluju u istom okviru radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva.<sup>8</sup> Određivanje pravne prirode EU je od značaj u tom smislu što će od toga zavisiti i pravna priroda akata i instrumenata koji se donose u okvirima nadležnosti iz drugog i trećeg stuba, kao i njihov odnos prema komunitarnom pravu.

Ako se prihvati shvatanje da je Unija predstavljala klasičnu međunarodnu organizaciju, onda se pravna pravila usvojena u okviru drugog i trećeg stuba mogu posmatrati kao ugovori između država članica, tj. kao akti međunarodnog javnog prava, različiti od sekundarnih izvora komunitarnog prava. Iz toga dalje sledi i da pravila EU nemaju supranacionalni karakter te za njih ne važe načela kao što su: primat komunitarnog prava, direktno dejstvo i pravo Suda pravde na sudsku kontrolu.<sup>9</sup>

S druge strane, i između stubova postoje razlike u pogledu načina delovanja institucija i donošenja odluka. U prvom stubu odluke se, po pravilu, donose većinom glasova, dok je za drugi i treći stub predviđen međuvladin metod baziran na konsenzusu svih učesnika, u kome države članice usvajaju zajedničke akcije i zajedničke stavove na način na koji se usvajaju tradicionalni instrumenti javnog pra-

---

<sup>6</sup> Preambula Ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>7</sup> Član 1, stav. 3, prva rečenica UEU.

<sup>8</sup> Vid. D. Curtin and Dekker, The EU as a “Layered” International Organization: Institutional Unity in Disguise, u: P. Craig and G. de Burca (eds), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 1999, str. 83–136.

<sup>9</sup> G. Bono, Some Reflections on the CFSP Legal Order, *CML Rev.*, 43: 337–394, 2006. strana 347.

va: međunarodni ugovori i rezolucije. Otuda su postojala mišljenja da je cilj stvaranja stubova bio da se razdvoje ova dva načina odlučivanja.<sup>10</sup>

U pravnoj teoriji i praksi Evropskog suda pravde, prihvaćen je stav da Zajednica raspolaže tzv. dodeljenim nadležnostima, tj. onim nadležnostima koje su joj prenele države članice ulaskom u Zajednicu. Prema obimu ili predmetu one su ograničene na ostvarivanje zadataka i ciljeva koji su postavljeni u Ugovoru o osnivanju.<sup>11</sup> Kada je reč o prirodi nadležnosti kojima raspolaže Evropska unija u II i III stubu, u pravnoj i političkoj teoriji postoje različita mišljenja,<sup>12</sup> koja se opravdavaju činjenicom da su u pitanju složeni spoljni odnosi “regulisani normama koje proizilaze iz najmanja tri različita pravna sistema, nacionalnog, međunarodnog i komunitarnog”.<sup>13</sup> Tako se u jednom delu pravne teorije nadležnosti EU u oblasti ZSBP, ne definišu kao prenete, već kao “novo stvorene nadležnosti”,<sup>14</sup> odnosno kao zamenjene nacionalne politike, ili kao izvor potpuno novih vrsta pravnih pravila koja obavezuju države članice, ili kao novi pravni poredak *statu nascendi*.

Drugi autori smatraju da u poređenju sa Evropskom zajednicom, prenos nadležnosti na EU nivo “nije definisan niti se zahteva u bilo kom članu Ugovora”,<sup>15</sup> pa se takva “neizvesna zakonska utemeljenost Naslova V UEU”, smatra glavnim uzrokom dvosmislenog i različitog shvatanja jedinstva EU poretka.<sup>16</sup>

U svakom slučaju, bez obzira na razlike koje postoje u pogledu pravne prirode, činjenica je da u oblasti ZSBP EU raspolaže određenim ovlašćenjima koja su na nju prenele države članice, što podrazumeva obavezu država članica i institucija EU da obezbede potrebne uslove da se akti usvojeni u okviru drugog stuba primenjuju u skladu sa Ugovorom o osnivanju.

Problemi, međutim, mogu nastati zbog toga što Sud pravde nije dobio nadležnost da odlučuje o zakonitosti akata drugog stuba, kao takvih, niti da ih tuma-

<sup>10</sup> Vid. N. Lavranos, In dubio pro first pillar. Recent Developments in the delimitation of the competences of the EU and the EC, str. 312, dostupno na: <http://dare.uva.nl/document/176281>.

<sup>11</sup> Više o vrstama nadležnosti i kriterijumima podele vid. R. Vukadinović, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Kragujevac, 2011, str. 40 i dalje.

<sup>12</sup> Vid, npr. A. von Bogdandy and J. Bast, The European Union's Vertical Order of Competences: The Current Law and Proposals for its Reform, *CML Rev.*, 39(2002) 227-268.

<sup>13</sup> M. Krajewski, European Foreign Policy and Constitution, 2004, *23 Yearbook of European Law (YBEL)* str. 435.

<sup>14</sup> R. A. Wessel, The European Union's Foreign and Security Policy, A Legal Institutional Perspective, Kluwer Law International, Hag 1999, str. 254.

<sup>15</sup> D. Thym, Foreign Affairs, u: Bogdandy/Bast (eds.): *Principles of European Constitutional Law*, 2nd ed., Hart, 2009, str. 30.

<sup>16</sup> R. G. Bono, Some Reflections on the CFSP Legal Order, *CML Rev.*, 43: 337-394, 2006, str. 338, 339.

či, osim u meri da se njihovim korišćenjem ne sme ugroziti *acquis communautaire*. Ni Lisabonskim Ugovorom o EU Sudu pravde nije data nadležnost za ova pitanja, sa izuzetkom nadležnosti da kontroliše poštovanje člana 40. UEU, tj. da se njihovim korišćenjem ne ugroze postojeće nadležnosti institucija, o čemu će kasnije biti više reči kod pitanja institucionalnog balansa. Nepostojanje orginerne nadležnosti Evropskog suda pravde da vrši sudsku kontrolu akata iz drugog stuba, predstavlja izvor mogućih nerazumevanja odnosa između EZ i EU. Umesto da to čini Sud pravde, odgovornost za obezbeđivanje usaglašenosti mera donetih u drugom stubu sa Osnivačkim ugovorom, je prebačena na države članice.

U pogledu predmeta, dodeljene nadležnosti su vrlo široko definisane i u Matriškom sporazumu i u Sporazumu iz Lisabona. Tako je prema odredbama člana 21(2) Lisabonskog sporazuma, Evropska unija nadležna da “utvrđuje i vodi zajedničke politike i akcije i da se angažuje na ostvarivanju visokog nivoa saradnje u svim oblastima međunarodnih odnosa...”<sup>17</sup> Čak je i posebnim odredbama, koje se odnose samo na zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku predviđena nadležnost Unije “u svim oblastima spoljne politike...”<sup>18</sup>

Na osnovu ovako široko određenog predmeta spoljne politike postavlja se pitanje da li i EU može, na sličan način kao što je to Sud pravde dozvolio EZ, da koristi i tzv. podrazumevajuća ili implicitna ovlašćenja i prema kojim pravilima ili uslovima.<sup>19</sup> Bez obzira što je Lisabonskim sporazumom navedena lista nadležnosti kojima raspolaže EU, pitanje korišćenja podrazumevajućih ovlašćenja se dalje može postaviti upravo zbog toga što su vrlo široko postavljeni njeni ciljevi i zadaci. Sa druge strane, može se postaviti i generalno pitanje da li u oblasti spoljne i bezbednosne politike deluje u skladu sa principom prenetih nadležnosti.

### *Pitanje institucionalnog balansa*

U pravnom smislu institucionalni balans “izražava pravilo prema kome institucije treba da deluju u granicama poverenih nadležnosti” ili, u opštem smislu, da se funkcionisanje “Zajednice zasniva na podeli nadležnosti između različitih

---

<sup>17</sup> Vid. i P. Craig and G. de Burca, *EU Law*, deo 6 EU International Relations Law, Oxford University Press, 2007, str. 167. i dalje.

<sup>18</sup> Čl. 24. UEU.

<sup>19</sup> U situaciji kad se ovakvo pitanje postavilo u slučaju EEZ, Sud pravde je u predmetima ERTA i Kraemer kreirao tzv. teoriju podrazumevajućih ovlašćenja koju su, kasnije, prihvatili organi EEZ i EZ.

institucija osnovanih Osnivačkim ugovorom”.<sup>20</sup> Podela vlasti je izvršena u skladu sa Monteskijevom učenjem o podeli vlasti u državi, a sa ciljem da se zaštite prava pojedinaca<sup>21</sup> od zloupotrebe moći od strane institucija. Međutim, pošto između EZ i EU nije na jasan način izvršeno razgraničenje u nadležnostima, postoji opasnost da se naruši ranije uspostavljeni institucionalni balans, kako između EZ i EU<sup>22</sup>, tako i između samih organa u EZ. Narušavanje balansa se u praktičnom smislu sprovodi izborom drugog, a ne propisanog pravnog osnova za donošenje odgovarajuće mere i, samim tim, primenom drugog postupka odlučivanja čime se dovode u pitanje garancije postavljene Ugovorima o osnivanju.<sup>23</sup>

U odnosima između EEZ/EZ i EU, održavanje institucionalnog balansa ima za cilj da očuva i zaštiti komunitarno nasleđe (*acquis communautaire*), ali i istovremeno da EU omogući da vrši svoje nadležnosti iz oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike kako bi ostvarila zadate ciljeve.

Imajući navedeno u vidu, pitanje načina utvrđivanja i vođenja spoljne i bezbednosne politike se može posmatrati i sa stanovišta tzv. spoljnog i unutrašnjeg institucionalnog balansa. Do stupanja na snagu Sporazuma iz Maastrichta, pod institucionalnim balansom se podrazumevao odnos nadležnosti kojima su raspolagali organi (institucije) Evropske zajednice (unutrašnji balans), a nakon Maastrichta, i odnos između nadležnosti kojima raspolazu organi Zajednice i Evropske unije (spoljni balans). S obzirom da su i Evropska zajednica i Evropska unija organizovane i funkcionišu po modelu saveza država i kao zajednice zasnovane na poštovanju vladavine prava, ova pitanja su od prvorazrednog ne samo pravnog, već i političkog značaja. U okviru EZ se uspostavljanjem i kasnijim održavanjem određenog odnosa između organa (institucija) u političkom smislu odražava odnos političke moći predstavnika država članica (preko nadležnosti i načina rada Saveta), naroda država članica (preko nadležnosti i načina rada Evropskog parlamenta) i same Zajednice (preko nadležnosti i načina rada Evropske Komisije). O održavanju ravnoteže između izvršne i predstavničke legislativne grane vlasti stara se Sud pravde. Osim ovog balansa, nakon što je Sporazumom iz Maastrichta osnovana EU sa ovla-

<sup>20</sup> J-P. Jacque, The Principle of Institutional Balance, *CMLRev.*, 41(2004), 383-391, str. 383. Autor upućuje na Merony slučaj (9/56 Merony, [1958] ECR 11, kao prvi slučaj u kome je ESP postavio pitanje institucionalnog balansa.

<sup>21</sup> Slučajevi ESP ukazuju na pokušaj EU da “potkrađa” nadležnosti koje su dodeljene EZ, ali postoje i slučajevi u kojima je EZ pokušala da preduzme akcije iako nije imala potrebna ovlašćenja za to. Vid. združene slučajeve C-317/04 i 318/04, Parliament v Council [2006] ECR I-4721 (Passenger Name Record case).

<sup>22</sup> Vid. F. G. Jacobs, The Evolution of the European Legal Order, *CML Rev.*, 41(2004) 303-316, str. 310, 311.

<sup>23</sup> J-P. Jacque, *nav. delo*, str. 384.

šćenjima da u okviru drugog i trećeg stuba vodi zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku i politiku saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, postavilo se i pitanje institucionalnog balansa između EZ i EU. U pravnom pogledu, ovo se pitanje najpre postavilo kao odnos akata i instrumenata koji su usvojeni u okviru drugog i trećeg stuba i onoga što je ostvareno u okviru prvog stuba, a što se zajedničkim imenom označava kao komunitarne tekovine ili komunitarno nasleđe (*acquis communautaire*).

U političkom smislu, održavanjem institucionalnog balansa između EU i EZ, je trebalo onemogućiti da EU svoje nadležnosti u okviru drugog i trećeg stuba širi tako da podriva i osiromašuje nadležnosti EZ tj. da joj se onemogući da ugrozi postojeći *acquis communautaire*. Otuda je pitanje korišćenja podrazumevajućih nadležnosti osetljivo ne samo u pravnom, već i u političkom smislu. Posebno ako se ima u vidu da eventualno širenje nadležnosti EU ne može ići na štetu ili uštrb nekog trećeg učesnika, već samo ako se u istom obimu ova ovlašćenja ukradu od EZ, odnosno od država članica. Ako bi se to dozvolilo, takva “krađa” od strane EU bi, osim pravnih posledica, u političkom smislu imala za rezultat jačanje EU na štetu EZ, čime bi se promenio način odlučivanja što bi automatski poremetilo ranije uspostavljenu ravnotežu.

U Osnivačkim ugovorima je ovaj odnos bio regulisan na dosta uopšteni način odredbama člana 47. UEU, propisano je da se već uspostavljena ravnoteža ne može menjati, odnosno “Sa izuzetkom odredbi koje se odnose na izmene Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice, Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik, Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju i sadašnjih završnih odredbi, nijedna odredba iz ovog Ugovora, ne utiče na Ugovore o osnivanju Evropskih zajednica, niti na ugovore i akta kojima se oni kasnije menjaju ili dopunjuju”. O razgraničenju nadležnosti kojima raspolaže EZ u odnosu na EU, Sud pravde je prvi put raspravljao u predmetu *Airport Transit Visa* u kome je zauzeo stav da je nadležan da raspravlja o valjanosti pravnog osnova za donošenje mere iz trećeg stuba, bez obzira što ne raspolaže nadležnostima za sudsku kontrolu akata iz trećeg stuba. Što se tiče razgraničenja nadležnosti između prvog i drugog stuba, Sud je o tome odlučivao prvi put u predmetu *ECOWAS* u kome je, takođe, ponovio stav da ne raspolaže nadležnostima za sudsku kontrolu akata iz ovog stuba (u pitanju je bio spor između nadležnosti Komisije i Saveta), ali je svoju nadležnost zasnovao na odredbama člana 47. UEU.<sup>24</sup> Što se tiče izbora između pravnih osnova kada se mogu naći u različitim stubovima (u prvom i u drugom), Sud je smatrao da se ovi osnovi ne mogu uzeti istovremeno niti kombinovati, već da se mora izvršiti izbor jednog od njih. Prilikom izbora Sud se opredelio za prvi

---

<sup>24</sup> C-91/05 *Commission v Council*, presuda od 20. maja 2008, tačke 31–34. presude.

stub sa obrazloženjem da član 47. sprečava Uniju da usvaja mere na osnovu Ugovora o EU ako ista mera može biti doneta na osnovu ugovora o EZ.<sup>25</sup> Dilemu koju je Sud u predmetu ECOWAS definisao kao izbor između različitih pravnih osnova bi trebalo u materijalno pravnom smislu shvatiti kao odnos nadležnosti EZ i EU, odnosno kao odnos između nadležnosti kojima je EZ raspolagala u prvom stubu i nadležnosti koje su EU bile dodeljene u drugom i trećem stubu.<sup>26</sup>

Postojanje i mogućnost izbora između više različitih pravnih osnova je od ključnog interesa i za određivanje postupka po kome će se usvojiti odnosni instrument ili mera. U svom Mišljenje broj 2/00, Evropski sud pravde je istakao da je izbor odgovarajućeg pravog pravnog osnova od suštinskog ustavog značaja, upravo iz razloga što Zajednica raspolaže prenetim nadležnostima, posebno u slučajevima ako Osnivačkim ugovorima nije preneto dovoljno nadležnosti na Zajednicu, ili kad je drugačiji pravni osnov propisan od onoga koji se zaista koristi prilikom donošenja odluka.<sup>27</sup> I u više predmeta Sud je istakao da ukoliko donošenje određenog akta ima za posledicu ostvarivanje dva cilja, ali tako da jedan predstavlja glavni a drugi sporedni, prilikom njihovog donošenja potrebno je koristiti jedan pravni osnov, osim u slučajevima kada su ova dva cilja nereskidivo povezana i iste su pravne snage. U tom slučaju se mogu koristiti dva pravna osnova za njegovo usvajanje.

*Mesto zajedničke spoljne i bezbednosne politike  
u sporazumu iz Lisabona*

Bez obzira što su Lisabonskim sporazumom formalno ukinuti raniji stubovi i što je na taj način izvršena “depilirizacija” Evropske unije, i dalje su zadržane izvesne razlike u načinu i postupku donošenja pravila iz drugog stuba i ostalih izvora komunitarnog prava. Potpuna komunitarizacija je izvršena jedino u pogledu trećeg stuba, tj. pravila kojima je, u početku regulisana saradnja u pravosuđu i unutrašnjim poslovima, a nakon Amsterdamskih izmena, policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima. Razlike koje su zadržane u Lisabonskom sporazumu između utvrđivanja i vođenja spoljne i bezbednosne politike u odnosu na ostale politike, se odnose na pravo inicijative za donošenje odgovarajućih pravila, način odlučivanja, organe koji učestvuju u procesu donošenja odluka, karakteru tako do-

<sup>25</sup> ECOWAS presuda, tač. 77.

<sup>26</sup> O ovome više u J. Vukadinovic, *EC and EU: Constitutional mixity and no end - ECJ, C-91/05, Commission V. Council*, seminarski rad koji je 2009. godine odbranjen na poslediplomskim studijama na Europa Institut Saarland University, Saarland.

<sup>27</sup> Mišljenje br. 2/000 (Re Cartagena Protocol, [2001] ECR I-9713, član 5.



netih pravila i u nadležnosti Evropskog suda pravde da vrši njihovu sudsku kontrolu. Primera radi, u pogledu inicijative pored Komisije<sup>28</sup> ovo pravo je dato i državama članicama i Visokom predstavniku za spoljnu i bezbednosnu politiku, ali je glavna uloga pripala Evropskom savetu.<sup>29</sup>

Sporazumom iz Lisabona su u članu 25. Ugovora o EU, kao instrumenti za vođenje spoljne i bezbednosne politike navedene opšte smernice i odluke. Opšte smernice su zadržane iz prethodne revizije, dok su odluke zamenile “zajedničke akcije” i “zajedničke stavove” iz člana 12. ranijeg Ugovora o Evropskoj uniji. Odluke su predviđene i kao instrumenti za utvrđivanje ili definisanje zajedničke spoljne i bezbednosne politike.<sup>30</sup> Iako je u izrazu “odluka” zadržan naziv jednog od izvora sekundarnog komunitarnog prava, između njih postoje razlike. Za razliku od komunitarnih odluka koje su kao pojedinačne pravne akte donosili organi Evropske zajednice, odluke u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike “određuje i sproviđi Evropski savet i Savet.” Osim po pravnoj prirodi i organima donošenja, i dalje su ostale razlike u postupku donošenja i pored izvesnih izmena koje su izvršene Amsterdamskim ugovorom.

Tokom pregovora i usaglašavanja stavova oko teksta Lisabonskog ugovora, kao i kod neuspelog Ustava Evrope, bilo je dosta polemike oko načina odlučivanja. Među državama članicama bilo je onih koje su smatrale da bi drugi stub trebalo da ostane u sferi međuvladine saradnje, dok su druge smatrale da drugi stub treba “komunitarizovati”, i u tom cilju je predlagano da države prenesu deo svojih nadležnosti na Visokog predstavnika,<sup>31</sup> kako bi i ovaj stub dobio nadnacionalni karakter (kao prvi) i kako bi se omogućilo donošenje odluka kvalifikovanom većinom. Zavisno od odnosa prema ovom pitanju, države članice su bile grupisane u tri grupe:<sup>32</sup> atlanske, evropske i neutralne. Ipak, zbog protivljenja većeg broja drža-

---

<sup>28</sup> Iako su prema odredbama Ugovora iz Nice države članice i Komisija imale mogućnost podnošenja predloga, ovo pravo Predsednik Komisije nije često koristio, smatrajući da oblast spoljne politike više pripada Savetu, R. Wessel, *Initiative and Voting in Common Foreign and Security Policy: The New Lisbon Rules in Historical Perspective* str. 3 dostupno na: <http://www.utwente.nl/mb/legs/research/wessel/wessel75.pdf>.

<sup>29</sup> Wessel, *n. članak*, str. 12.

<sup>30</sup> Čl. 24(1) st. 2. Ugovora o EU.

<sup>31</sup> Vid. više Avery, Graham. 2007. The new architecture for EU foreign policy. In: *The people's project? The new EU Treaty and the prospects for future integration*. Challenge Europe Issue 17. Brussels: European Policy Centre, 17–25. Navedeno prema: Nicole Alecu de Flers, *The provisions on CFSP and CSDP in the Lisbon Reform Treaty: Stumbling blocks or milestones*, str. 17, dostupno na: [http://micro5.msc.huji.ac.il/~iaesi/documents/Lisbon\\_Papers/paper\\_Alecu\\_de\\_Flers.pdf](http://micro5.msc.huji.ac.il/~iaesi/documents/Lisbon_Papers/paper_Alecu_de_Flers.pdf).

<sup>32</sup> Vid. više Stahl, Bernhard, Henning Boekle, Jörg Nadoll, and Anna Jóhannesdóttir. 2004. Understanding the Atlantic-European Divide in the CFSP: Comparing Denmark, France, Germany and the Netherlands. *European Foreign Affairs Review* 9 (3): 417–441. Navedeno prema Nicole

va članica, a posebno Velike Britanije, zahtev za komunitarizacijom nije prošao. U međuvremenu, Sud pravde je u više predmeta, počev od predmeta *ECOWAS* nagovestio da bi se moglo razmišljati o uslovnoj komunitarizaciji kojom se ne bi ugrozile postojeće komunitarne tekovine. Pod uslovnom komunitarizacijom treba razumeti tzv. “uzajamnu nepodrivajuću” klauzulu<sup>33</sup> u skladu sa kojom treba regulisati razgraničenje između spoljne i bezbednosne politike i ostalih politika koje vodi EU. Njena sadržina je definisana u članu 40. UEU na sledeći način:

“Sprovođenje zajedničke spoljne i bezbednosne politike ne sme pogoditi primenu postupaka i obim nadležnosti organa koje su utvrdene Ugovorom za vršenje nadležnosti na koje se upućuje u članovima 3. do 6. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Na isti način, sprovođenje politika koje su navedene u ovim članovima ne sme pogoditi primenu postupaka i obim nadležnosti organa koji su utvrđeni Ugovorom za vršenje nadležnosti Unije u okviru ovog odeljka”.

Navedena formulacija svedoči da je Lisabonski sporazum praktično kodifikovao praksu<sup>34</sup> koju je Sud pravde u pogledu svoje nadležnosti sledio nakon slučaja *ECOWAS*. U tom smislu mu je odredbama novog člana 275. UFEU dato pravo da pod uslovima koji su propisani za ocenu zakonitosti vrši i kontrolu poštovanja odredbi iz člana 40. Ugovora o Evropskoj uniji i da odlučuje o legalnosti evropskih odluka kojima se predviđa usvajanje restriktivnih mera. U pogledu odlučivanja, i u Lisabonskom ugovoru je zadržan jednoglasni sistem, osim ako Ugovorom nije predviđeno drugačije, ali je kao izuzetak predviđena i mogućnost donošenja odluka kvalifikovanom većinom.<sup>35</sup> Iako se na prvi pogled stiče utisak da je načinjen ustupak u korist kvalifikovane većine, ipak postoji mogućnost da države ulaganjem veta spreče ovakav način donošenja odluka. Razlozi na koje se države članice mogu pozivati za blokiranje postupka donošenja odluka kvalifikovanom većinom mogu biti samo oni koji su od vitalnog i državnog interesa.<sup>36</sup>

Alecu, *n. delo*, str. 5 prema kojima se države dele na: atlanske – one koje su protiv slabljena NATO organizacije (Velika Britanija, Holandija, Portugalija, Danska), evropske zamlje (Francuska, Nemačka, Belgija, Italija i Španija, koji su se zalagali da EU razvije sopstvenu bezbednosnu i odbrambenu politiku, kao i na neutralne ( Irska, Austija, Finska, Švedska i Malta).

<sup>33</sup> Van Elsuwege, *EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: In Search of a New Balance between Delimitation and Consistency*, *CMLRev.*, 47: 987–1019, 2010, str. 1002.

<sup>34</sup> R. van Ooik, *Cross-Pillar Litigation Before the ECJ: Community and Union Competences*, *European Constitutional Law Review*, 4: 399–420, 2008, str. 406. dostupno i na <http://home.medeuwerker.uva.nl/r.h.vanooik/bestanden/Van%20Ooik%20-%20Cross%20Pillar%20Litigation%20EUConst.pdf>.

<sup>35</sup> Član 15. UEU iz Lisabona.

<sup>36</sup> Wessel, *nav. članak*, str. 24, dostupno na: <http://www.utwente.nl/mb/legs/research/wessel/wessel75.pdf>.

## ZAKLJUČAK

Na osnovu izmena koje su izvršene Lisabonskim sporazumom teško se može eksplicitno zaključiti da je njihov cilj bila komunitarizacija oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike. O eventualnoj spremnosti država članica da na posredan način prihvate komunitarizaciju ove oblasti moglo bi se suditi na osnovu ovlašćenja Visokog predstavnika za spoljnu i bezbednosnu politiku da “svojim predlozima doprinosi preprijeti zajedničke spoljne i bezbednosne politike” i da u ime Unije “vodi političke razgovore sa trećim stranama i iznosi stavove Unije...” Međutim, suprotnom zaključku vode jasne odredbe Lisabonskog sporazuma kojima Sudu pravde nisu date nadležnosti da vrši sudsku kontrolu zakonitosti odluka iz ove oblasti. Iz ovoga bi se moglo zaključiti da je i nakon Lisabonskog ugovora Evropska unija u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike ostala pod stalnom i jakom dominacijom država članica i sa demokratskim deficitom. Otuda se pitanje primata komunitarnog prava i sudske kontrole može postaviti samo u prvom stubu. Iz tih razloga brojni autori<sup>37</sup> smatraju da je oblast spoljne politike ostala nepromenjena i nakon donošenja Lisabonskog ugovora. U prilog ovoj tezi govori i činjenica da je politika spoljnih odnosa odvojena od ostalih članova koji uopšteno govore o ostalim politikama Zajednice.

Međutim, s druge strane, priznavanje pravnog subjektiviteta EU (čl. 47. UEU) nedvosmisleno govori u prilog teze o jedinstvu EU pravnog poretka.<sup>38</sup> Što se tiče odnosa pravila o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici prema unutrašnjim pravima država članica, ovo pitanje nije rešeno i pored činjenice da je Deklaracijom broj 17. prihvaćena sudska praksa koju je u tom pogledu formirao Sud pravde. Pitanje je ostalo otvoreno zbog toga što Sud pravde u prethodnom periodu nije razmatrao ovo pitanje,<sup>39</sup> a s obzirom na nepostojanje nadležnosti nije izvesno hoće li naći mogućnosti da to učini i u narednom periodu. Iako, na osnovu načina na koji je Sud pravde u dosadašnjem periodu našao načina da proklamuje princi-

---

<sup>37</sup> M. Cremona, A Constitutional Basis for Effective External Action? An Assessment of the Provisions on EU External Action in the Constitutional Treaty. *EU Working Paper*, LAW No. 2006/30.

<sup>38</sup> Vid. Van Elsuwege, *n. članak*, str. 989. i dalje.

<sup>39</sup> U predmetu Yusuf and Kadi, T-306/01, Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities, i T-315/01, Yassin Abdullah Kadi v Council of the European Union and Commission of the European Communities), Sud pravde prve instance je potvrdio “ustavnu strukturu stubova Unije” i zauzeo stav da EU pravo i komunitarno pravo koegzistiraju “kao integrisan ali različit pravni poredak” tačka 156 presude.

pe suprematije, direktnog dejstva i direktne primene komunitarnog prava, može se pretpostaviti da će istu dovitljivost ispoljiti i kod određivanja pravne prirode prava EU i odnosa pravila o zajedničkoj spoljnoj i bezbedonosnoj politici i unutrašnjeg prava država članica.

JELENA VUKADINOVIĆ, LL.M., Saarbrücken  
Research Assistant, Institute of Comparative Law,  
Belgrade

## THE RULE OF CFSP IN EU LAW

### Summary

This article analyses the relationship between EC law (community law) which has, until the Lisbon Treaty, been created within the first pillar on the one hand, and rules which regulate EU Common Foreign and Security Policy (CFSP) on the other.

The above mentioned rules regulating Common Foreign and Security Policy refer to the rules which were being brought about within the second pillar in the period after entering into force the Maastricht Treaty up until the adoption of the Lisbon Treaty. Also, they refer to the rules which are going to be adopted according to the competences listed in the chapters 1. and 2, section V TEU. Apart from being widely believed that the differences which existed in legal nature and decision-making process of the rules governing CFSP and laws which have been created within other pillars continued to be prominent following the adoption of the Lisbon Treaty, there are some ECJ cases which suggest the possibility of their greater compatibility within the unified or single legal system of the EU in the same manner as it happened with the rules from the third pillar.

This article deals with the aforementioned question by analyzing the relationship between the community law (as the law of the three Communities) and the EU law in the first part while the second part deals with the rules which govern foreign activities of the EU according to the Lisbon Treaty.