

Др Сања Ђорђевић Алексовски,*
Доцент,
Правни факултет, Универзитет у Нишу

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД
10.5937/zrpfm1-37284

UDK: 34(4-672EU)
341.171

Рад примљен: 26.11.2021.
Рад прихваћен: 08.01.2022.

ПРИЛОГ РАСПРАВИ О ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ КАО САМОСТАЛНОМ ПРАВНОМ РЕЖИМУ

Апстракт: Будући да је процесом фрагментације међународног јавног права омогућено формирање бројних правних режима, поставља се питање квалификације правног поретка Европске уније (ЕУ). Наиме, он се дуго није сагледавао као самосталан режим, чему је индиректно допринела и класификација из Извештаја Комисије за међународно право „Фрагментација међународног права: Тешкоће које произлазе из диверзификације и ширења међународног права“. Овим Извештајем је право ЕУ (тачније европске интеграције) сврстано у одељак о регионализацији, чиме је он релативизован тиме што је сведен на сарадњу држава одређених једино по географском критеријуму. Иако неспоран, географски критеријум је секундаран у односу на низ других аргумената који узмају у обзир његову квалитативну димензију. Чињеница је да се *sui generis* правни поредак ЕУ налази у константној еволуцији, те постепено остварује све већи степен аутономије од општег међународног јавног права. Стога се поставља кључно питање да ли је правни поредак ЕУ достигао такав степен развоја и квалитета да се може сматрати самосталним правним режимом. У тражењу одговора на постављено истраживачко питање, у раду се анализирају аргументи *pro et contra*.

Кључне речи: фрагментација, право Европске уније, самостални правни режим, аутономност/аутономија.

* sanjadj@prafak.ni.ac.rs

1. Увод

Фрагментација међународног права¹ представља реалност којој су допринела два кључна фактора, а која се огледају у: 1) специјализацији међународног права у посебне гране², као и његовог 2) ширења (односно пролиферације) путем умножавања бројних међународних институција, организација и тела, а пре свега судова, трибунала и других облика институционалног мирног решавања спорова, што све доводи до усложњавања њихових међусобних односа. Неспорно је да је стварање нових тела и организација у складу са општим начелима међународног права. Будући да се заснивају на аутономији воље и слободи преговарања, њима се заправо манифестује политичка воља одређених група држава на међународном нивоу (Leathley, 2007: 264–265). Сматра се да се међународно право сада налази у четвртој фази развоја – тзв. фази глобализације³ (Leathley, 2007: 264), која је довела до редефинисања међународног поретка, који подразумева да је, поред појаве нових међународних субјеката, дошло и до појаве нових подсистема са сопственим режимом примене и тумачења међународних норми.

Растући партикуларизам и регионализам у међународном јавном праву довео је до стварања нових правних режима, који су најчешће специјализовани у односу на опште међународно јавно право по *географском*

1 Препознавши проблеме које собом носи ширење и усложњавање међународног права, председник Међународног суда правде је у обраћању Генералној скупштини Уједињених нација запазио да „ширење међународних судова може угрозити јединство међународног права и, као последицу, његову улогу у међудржавним односима“ (Schwebel, S. M., Address to the Plenary Session of the General Assembly of the UN, 1999). Наредни председник овог Суда је први споменуо термин фрагментације истакавши да „судије морају схватити опасност од фрагментације права, па чак и сукоба судске праксе, настале због пролиферације судова“ (Guillaume, G., Address to the Plenary Session of the General Assembly of the UN, 2000). Од тада се феномен фрагментације све чешће спомиње и званично признаје, те постаје предмет интересовања бројних теоретичара, као и саме Комисије за међународно право, која је усвојила Извештај „Фрагментација међународног права: Тешкоће које произлазе из диверзификације и ширења међународног права“, (Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law, Report of the Study Group of the International Law Commission, finalized by Martti Koskenniemi, A/CN.4/L.682, 13 Apr. 2006 (надаље: Извештај о фрагментацији)).

2 Примера ради, реч је о међународном праву људских права, међународном хуманитарном праву, међународном трговинском праву, међународном праву заштите животне средине, праву мора, космичком праву и сл.

3 Треба напоменути да је Литли заправо надоградио на туђу поделу развоја међународног јавног права на три фазе: прва је настала Вестфалским уговором, друга Пактом Друштва народа, док је трећа фаза настала усвајањем Повеље Организације уједињених нација (Kennedy, 1999: 83–101).

критеријуму или критеријуму *материје* коју регулишу (Hafner, 2004: 856). Иако је са аспекта међународног права реч о специјализованим режимима, они се истовремено квалификују као *општији* у односу на националне правне поретке. На сличан начин се може појаснити и *регионализам*, који има и позитивну и негативну страну медаље. Са једне стране, позитивно је што представља механизам остваривања плодне међународне сарадње, али се са аспекта међународног јавног права то истовремено посматра као негативна појава (Ibid). Међутим, фрагментацију одликује и *позитивна* страна, будући да се њоме омогућава стварање секундарних правних правила која боље погодују конкретним или специфичним ситуацијама и потребама (Ibid, 859). Но, без обзира позитивне или негативне ефекте које може имати, фрагментација се мора прихватити као реалност која је много је ближа природи међународног права од конституционализма (Simma, 2004: 845).⁴

Фрагментација међународног права као појава и процес не мора искључивати концепт *кохерентности*, те се не мора нужно поимати у негативном контексту. Реч је о вишезначним појмовима који нису алтернативни, већ у многим ситуацијама – комплементарни (Besson, 2008: 53–54). Свакако, нуспродукт фрагментације која има највећи потенцијал да доведе до колизије норми и самим тим проблема у пракси јесу тзв. самостални или специјализовани режими. Услед „*поделе права на високо специјализоване кутије... које захтевају релативну аутономију једна од друге и од општег права*“,⁵ створена је тзв. „*постмодерна анксиозност*“ (Koskeniemi, Leino, 2002: 553–579). Ови нови облици које неки називају *lex specialis*, други – специјализованим режимима, а трећи – самосталним режимима, све се више и више развијају у различитим областима права. Запажа се тенденција да овакви подсистеми међународног права изграђују све већу аутономију од општих правила и принципа међународног права, чиме су на путу остварења мањег или већег степена самодовољности.

Будући да је процесом фрагментације међународног јавног права омогућено формирање бројних правних режима, од којих су поједини и идентификовани,⁶ поставља се питање *квалификације* правног поретка ЕУ. Наиме, он се дуго није сагледавао као самосталан режим, чему је индиректно допринела и класификација из Извештаја Комисије за међународно право „*Фрагментација међународног права: Тешкоће које*

4 Сима нарочито истиче да је конституционализам као појава стран међународном праву.

5 Извештај о фрагментацији, стр. 13–14.

6 Режији који се често квалификују као самостални су: право људских права, право из домена Светске трговинске организације (СТО) и дипломатско право; Ibid, стр. 68.

произлазе из диверзификације и ширења међународног права“, будући да је право Европске уније (ЕУ), тачније европске интеграције, сврстала у одељак о регионализацији. На тај начин је овај правни режим *релативизован* тиме што је сведен на сарадњу држава одређених једино по *географском* критеријуму. Иако је географски критеријум неспоран, те представља један од основних параметара чланства, постоје аргументи да се право ЕУ квалификује на другачији начин, те да обухвата и *квалитативну* димензију сем географске. Чињеница је да се *sui generis* правни поредак ЕУ налази у константној еволуцији, те постепено остварује све већи степен аутономије од општег међународног јавног права. Стога се намеће кључно питање да ли је на садашњем степену развоја правни поредак ЕУ могуће окарактерисати као самосталан правни режим.

На почетку треба дати напомену о терминолошкој недоследности која се јавља поводом истраживања истог феномена. Наиме, у контексту међународног права се користе термини *фрагментације* и *самосталних, специјалних* или *посебних* правних режима, док теоретичари права ЕУ користе неухватљив термин инаугурисан у пракси Суда правде – *аутономија* (Koutrakos, 2019: 90). С правом примећује Лукић да је употребљена и понављана семантика Суда правде ЕУ која се односи на међународно право заслужује посебну пажњу и анализу. У дијапазону различитих израза највећи значај треба дати *аутономији* која се истиче и везује за правни поредак Уније, а која има за последицу *диференцијацију* права ЕУ од међународног права (Лукић, 2011: 146).

До пре извесног времена фокус аутономности права ЕУ био је усмерен према националним порецима држава чланица, док се у последње време тај фокус померио ка споља – ка спољним субјектима, државама нечланицама и другим међународним организацијама. Стога се и концепт аутономности права ЕУ посматра у двојакном контексту: као аутономност права ЕУ у односу на национална права, али и на међународно јавно право. Другачије речено, постоји *унутрашња* и *спољна* аутономија (Van Rossem, 2013: 17) (Koutrakos, 2019: 91–92), односно *интерна* и *екстерна* аутономија права ЕУ. Суд правде је током деценија све чешће приписивао својство аутономије правном поретку Уније приликом изграђивања односа према националним правним порецима, тако да не чуди да је касније *истом терминологијом* покушао да одреди позицију права ЕУ и у односу према међународном праву.

За разлику од интернационалиста који не разматрају право ЕУ као самосталан правни режим (а поставља се питање да ли би требало), постоје анализе тзв. спољне аутономије права ЕУ од стране стручњака права ЕУ.

Дакле, академски имплуси анализе датог феномена долазе само из једне перспективе, перспективе права ЕУ.

Идући следом претходних аргумената, у доктрини се приликом анализе односа међународног јавног права и права ЕУ истичу његови различити аспекти у зависности од угла гледања и научног опредељења истраживача. Као што је специјални извештач КМП, Аранђио-Руиз приметио, „*начелно су стручњаци права ЕУ склони да овај систем сматрају самосталним режимом, док интернационалисти тврде да се оснивачки уговори заправо и не разликују од осталих међународних уговора*“ (Arangio-Ruiz, 1992: 76). Дакле, истраживање и посматрање правног поретка ЕУ треба вршити из две перспективе. Право ЕУ се може посматрати из спољне перспективе, односно *кроз објектив међународног јавног права* као општег система, али и изнутра, перципирајући га кроз лупу подсистема или самосталног режима, тј. *права ЕУ* (Ракић, 2009: 128–140). У првом случају, приметно је инсистирање на концепцији *примата* међународног права над било којим каснијим правним режимом, што је видљиво у делима интернационалиста Дипија (Duru, 2006), Клаберса (Klabbers, 2009) и Нолкемпера (Nollkaemper, 2009). Сагласно томе, ни правни поредак ЕУ није надређен међународном, нити превладава над било којим правним режимом, а сама ЕУ се по интернационалистима сврстава у ред међународних организација, иако је врло специфична (Klabbers, 1997: 231–254).

Са друге стране, присталице тзв. *примарне* аутономије права ЕУ сматрају да оно није подређено ниједном другом правном поретку, било међународном јавном праву било правним порецима држава чланица⁷ (Pescatore, 1970: 501). Међутим, разликују се и присталице тзв. *секундарне* аутономије права ЕУ, која се искључиво изводи из примарно аутономних извора права – суверене воље држава чланица⁸ (Pellet, 1997: 203). Изграђује се теза о све већој *аутономији* правног поретка ЕУ, који се *квалитативно* разликује од класичног режима који важи у општем међународном јавном праву. Овакав став форсирају стручњаци права ЕУ, као што су Крег и Де Бурка (Craig, De Burca, 2011), Екху (Eeckhout, 2012), Вајлер (Weiler, 1999), Де Вит (De Witte, 1994: 299–333) и Зиглер (Ziegler, 2011: 268–327), те стављају акценат на *sui generis* природу и посебност правног поретка ЕУ као поткрепљење овакве тврдње.

7 Примера ради, судија Пескаторе (Pescatore) истиче да: „*Све што чини оригиналност и снагу комунитарног права измиче категоријама међународног права.*”

8 Пеле (Pellet) сматра да комунитарно право нема аутономију примарног типа, те стога спада у групу оних аутора код којих претеже гледиште о комунитарном праву као делу међународног јавног права.

Имајући у виду све већу академску полемику о фрагментацији међународног права, јавља се дилема да ли правни поредак ЕУ испуњава услове потребне за постојање самосталног правног режима, нарочито с обзиром да је у Извештају о фрагментацији одељак о европским интеграцијама анализиран у одељку посвећеном *Регионализму*, као географски одређеној фрагментацији. Уколико је одговор потврдан, онда бисмо могли посматрати право ЕУ као самосталан правни режим, који има своје посебности унутар ширег система међународног права, и на тај начин помирити поменута два гледишта. Поред тога, не треба занемарити ни чињеницу да је реч о документу из 2006. године, а да су се од тада десили кључни догађаји у развоју *спољне аутономије* права ЕУ, као што су ступање на снагу Лисабонског уговора и доношење неколико кључних судских одлука.⁹ Стога је неопходно приступити анализи *contra* и *pro* аргумената у поимању правног поретка ЕУ као самосталног правног режима.

2. Аргументи *против* права ЕУ као самосталног правног режима

Постоји неколико аргумената *против* сагледавања права ЕУ као самосталног правног режима. Из перспективе међународног јавног права, не може се тврдити да право ЕУ представља самостални режим схваћен у *апсолутном* смислу, имајући у виду да примена општег међународног права није потпуно искључена у домену права ЕУ. Иако се међународно право примењује изузетно, ова инхерентна веза и даље постоји.

Први аргумент односи се на *свеприсутност* општег права.¹⁰ Иако је фрагментација међународног права утицала на стварање различитих специјалних режима, у Извештају о фрагментацији се јасно наводи да „*ниједан режим није самосталан*“.¹¹ Начелно, или боље рећи, теоријски посматрано, тзв. *јаки облици lex specialis* у потпуности би искључили

9 Реч је о случајевима: C-459/03, *Commission v Ireland (Mox Plant)*, 2006, ECR I-4635, ECLI:EU:C:2006:345, para. 154; Саветодавно мишљење 1/91 где је Суд правде сматрао да Споразум о Европском економском простору представља „претњу... по аутономију правног поретка Заједнице“; *Opinion 1/91*, EU:C:1991:49, para. 35; Саветодавно мишљење 2/13 о приступању Европској конвенцији о људским правима, *Opinion 2/13*, 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, paras 170, 174, 176; Саветодавно мишљење 1/17 поводом Свеобухватног економског и трговинског споразума између ЕУ и Канаде, *Opinion 1/17*, EU:C:2019:341, paras 126–129; *Joined cases C-402, 415/05 P, Kadi and Al Barakat International Foundation v Council and Commission, (Kadi I)*, 2008, ECR I-6351, ECLI:EU:C:2008:461, para. 290.

10 Извештај о фрагментацији, стр. 64, одељак насловљен: *Свеприсутност општег права (The omnipresence of general law)*.

11 *Ibid*, стр. 100.

примену општег режима међународног права. Међутим, ниједан досад формиран самостални режим није апсолутно самодовољан тако да представља *потпуно заокружен* правни режим кога красе *lex specialis* правила за *све* ситуације. Истини за вољу, овде се мислило на *апсолутно* диференциране самосталне режиме какви не постоје у реалности, о чему је већ било речи. Самим тим, ни правни поредак ЕУ није могао да промени ову закономерност.

Други аргумент произилази из претходног и заснива се на ставу из Извештаја да се „*сваки посебан режим повезује са општим међународним правом*“.¹² Прво, правни поредак ЕУ не може постојати *изван* сфере међународног јавног права – услови његовог деловања, међународни субјективитет и његова способност деловања на међународном плану *директно произлазе* из општег међународног права. Аутори Пеле, Сима и Пулковски наводе да са гледишта међународног јавног права, право ЕУ треба посматрати *као подсистем* све док његово деловање није независно од пристанка *држава*. Државе као оригинарни субјекти међународног јавног права, истовремено су и оригинарни субјекти ЕУ. Будући да свака измена оснивачких уговора и даље зависи од сагласности суверених држава чланица ЕУ, коначан аргумент датог гледишта је да „*правним поретком Заједнице и даље доминира дух међународног права*“ (De Witte, 1994: 331), односно аутономија воље, што је уједно и камен темељац међународног права. Дакле, еволуција правног поретка ЕУ јесте могућа, али увек уз претходно одобрење држава чланица ЕУ (Simma, Pulkowski, 2006: 516). Аргумент у прилог повезаности права ЕУ са општим међународним правом представља и став општег правобраниоца Мадуре, којим је истакао да иако је Суд правде потврдио аутономију правног поретка ЕУ, „*то не значи да се правни поредак Заједнице и међународни правни поредак мимоилазе попут бродова у ноћи*.“¹³ Напослетку, треба истаћи да је и сам Суд правде признао да су принципи општег међународног права трајно примењиви у контексту права ЕЗ (данас ЕУ), изражавајући спремност да се повинује тумачењу међународног споразума од стране суда основаног на бази таквог споразума.¹⁴

Трећи аргумент који се истиче у дебати против самосвојности права ЕУ је хронолошки гледано заправо почетни аргумент и премиса. Наиме,

12 Ibid, стр. 101.

13 Joined cases C-402, 415/05 P, Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities, Opinion of AG Maduro, 2008, ECR I-6351, ECLI:EU:C:2008:11, para. 22.

14 Opinion 1/91, Draft Agreement Relating to the Creation of the European Economic Area, 1991, ECR I-6079, ECLI:EU:C:1991:490, paras 39-40.

порекло права ЕУ несумњиво лежи у сфери међународног јавног права, због чега се сама ЕУ сматра међународном организацијом, док је њен конститутивни акт међународни уговор усвојен сагласно одредбама Бечке конвенције о праву уговора из 1969. године. Дакле, у прилог тезе о повезаности међународног јавног и права ЕУ се, поред оригинарних субјеката, истиче и *начин* формирања права ЕУ. Међународни уговори су инструмент међународног права који је послужио као правни основ формирања ЕЗ, а касније и ЕУ. Дакле, *порекло, субјекти и начин формирања* права ЕУ је у директној вези са међународним правним поретком, и стога из перспективе међународног права, право ЕУ остаје његов подсистем. Стога се упозорава да се правни поредак ЕУ не сме посматрати потпуно одвојено од шире слике из које је потекло. Ипак, ваља приметити да је овакво гледиште било истицано у *ранијим* фазама развика права Уније (Pellet, 1997: 249); (Conway, 2002: 679); (Hartley, 2001: 1).

Четврти аргумент који негира потпуно самосвојни карактер правног система ЕУ односи се на питање међународне одговорности држава чланица ЕУ, што се на посебан начин истиче и у Извештају речима: *„Једном када самосталан режим пропадне, прибегавање општем праву мора бити дозвољено“*.¹⁵ Наиме, уколико правни поредак ЕУ не би на адекватан начин регулисао питање међународне одговорности држава, било би потребно прибећи општим правилима о одговорности држава из домена међународног јавног права. Сима и Пулковски идентификовали су два хипотетичка сценарија у којима *„механизми према уговору ЕЗ не дају ефекте обавезама које су чланице преузеле према Уговору“* (Simma, Pulkowski, 2006: 516–517), што би подразумевало примену општих правила о одговорности држава. Уколико се јави ситуација континуираног кршења права ЕУ од стране државе чланице, која би се оглушивала о препоруке Комисије и пресуде Суда правде, *„једина опција... која би преостала оштећеној држави био би повратак једностраним противмерама“* из међународног јавног права (Ibid, 517). Други сценарио односи се на *накнаду штете* коју би једна чланица ЕУ потраживала од друге по основу кршења права ЕУ. Сима и Пулковски истичу да у ситуацијама када право ЕУ нема *„експлицитни механизам који би омогућио међудржавна одштетна потраживања“* (Ibid), или су постојећи поступци неефикасни, и даље постоји инхерентно право државе чланице да, као и у претходном примеру, примене правила општег међународног права укључујући и прибегавање контрамерама. Они истичу да: *„Употреба правила о државној одговорности неће бити неопходна ако Европски суд правде прихвати... међудржавне захтеве за накнаду штете у оквиру правног поретка ЕУ“* (Ibid, 518).

15 Извештај о фрагментацији, стр. 82.

Узимајући у обзир наведене аргументе, тврди се да правни поредак ЕУ није концептуално *потпуно* самодовољан режим, будући да прибегавање општим правилима и начелима међународног права *није искључено*. Ипак, ваља приметити да сви поменути правни стручњаци постављају *врло висок праг примене* за самосталне правне режиме, инсистирајући на апсолутној независности, што није оствариво у реалности.

3. Аргументи у прилог права ЕУ као самосталног правног режима

За разлику од става интернационалиста по коме се правни поредак ЕУ заснива на међународним уговорима и стога по логици ствари мора „припадати“ међународном јавном праву (Wyatt, 1982: 147); (De Witte, 1994: 299); (Schilling, 1996: 389), постоји и неколико аргумената у прилог поимања права ЕУ као самосталног правног режима у оквиру општег међународног права.

Познато је одређење *sui generis* карактера права ЕУ, истицања његове изузетности и јединствености његових правних обележја унутар међународног права (Nolte, Aust, 2013: 407–436). „*Степен до кога је ЕЗ самостални режим, односно посебан систем или подсистем међународног права чија су секундарна правила (правила промене или правила која регулишу примену, деловање и измене Уговора) одређена самим режимом... и није само примена конвенционалних секундарних правила међународног јавног права*“ (Conway, 2002: 680).

Као што је већ истакнуто, скуп правила успостављених самосталним режимима не сме се схватати као потпуно херметички изолован од општег система, већ да нужно мора постојати извесна *флексибилност* у њиховом разумевању правила. Самим тим, нису и не могу бити „спаљени сви мостови“ са општим међународним поретком.

Првенствено, поставља се питање да ли међународно право као општи правни систем дозвољава *одступања* од извесних правних правила. Одговор је позитиван, јер је начелно оно постављено врло либерално, дозвољавајући дерогације од општих правила. Као што је познато, само изузетно мали сет правила представљају норме од суштинског значаја од којих није дозвољено одступање (тзв. императивне норме или *ius cogens*). *Ius cogens* норме су неспорно хијерархијски највише правне норме међународног јавног права, које истовремено представљају ограничења за специјализована правила самосталних правних режима. Другачије речено, секундарна правила самосталних правних режима не могу имати статус императивних норми.

Међутим, за остала питања дерогације не постоје јасно установљена правила, те, нажалост, често зависе од тумачења општег права,¹⁶ што доводи до неизвесних исхода. У таквим случајевима би било неопходно анализирати аутономију воље, односно *намеру*. Чињеница да државе одлучују да прођу заморни процес мултилатералног склапања или ревизије оснивачких уговора ЕУ сугерише да су правила разрађена у овом процесу не само од посебног *значаја*, већ да су и посебног *правног карактера*. Подразумева се да је реч о правно једнаким и сувереним државама које су слободне да преговарају о посебним правилима унутар општег међународног права, што чине ради остваривања првенствено политичких и економских интереса. Управо су ЕЗ настале као продукт пилот пројекта стварања јединственог економског простора, који је затим прерастао у нешто више. Правила посебног режима, односно оснивачких уговора ЕУ, морају се тумачити у складу са чланом 31 Бечке конвенције о праву уговора из 1969. године како би се утврдила *намера* страна уговорница.

Дакле, уколико је заиста њихова *намера* била да секундарна правила буду исцрпна и комплетна, чинећи тиме изузетак од општих правила, примењиваће се правило *lex specialis derogat legi generali*. Међутим, само међународно јавно право даје одговор на питање домашаја правила *lex specialis*. Уколико јесте била намера држава, као суверених и оригинарних субјеката, да искористе могућност коју даје међународно право, те да формирају „чврћи савез“ по посебним правним правилима, стварајући тиме посебан режим права ЕУ – онда се та *намера* мора поштовати. Државе чланице ЕУ одлучиле су да могу (и што је кључно – *желе*) више, те су подвргле себе посебном режиму крњења сопствене суверености и њеног преношења на новоформиране заједнице. Подвргнувши се *lex specialis* правилима које су саме створиле, не може се тврдити да су се одрекле нити отуђиле од општег режима у областима које су регулисане међународним правом, већ су само одлучиле да одређено питање подређују логици посебних режима, што је дозвољени концепт по међународном праву. Све док ти режими поседују правно решење за проблеме који се јављају у пракси, не треба очекивати „повратак“ примени општих правила из међународног права (тзв. *fall-back*).

Друго је питање *домашаја* примене максиме *lex specialis derogat legi generali* у односу између самосталног правног режима ЕУ и општег међународног права. Начелно говорећи, у ситуацијама постојања правне празнине унутар *lex specialis* режима, нужно је примењивати правила *lex generalis*. Међутим, исто тако је логично очекивати да ће сваки правни поредак у пракси избегавати примену оваквог сценарија. У правне поретке би спадали, поред

16 Ibid, стр. 60.

самосталних правних режима, и национални правни пореци. По правилу, самостални правни режими примењују другачију логику, те нису ради да попуњавају сопствене правне празнине посезањем за правилима из општег права, већ проналазе правна решења за пресуђивање конкретног спора унутар логике свог аутономног права. Тако правне празнине унутар сопственог поретка попуњавају изузетно креативном судском праксом која се означава као судски активизам, и тиме заокружују сопствени правни поредак. Напоменуто је да судови успостављени правним режимима поступају на овакав начин, а то је нарочито изражено као *modus operandi* Суда правде ЕУ.

То је могуће јер се у ситуацијама правних празнина прибегава интерпретацији. Тумачење уопште је врло деликатан али непрецизан посао, у коме се деликатност своди на нијансирано успостављање *баланса* између политике и права (пречесто у корист политичких интереса), док се непрецизност своди на замагљивање или често избегавање извесних правних правила (Ђорђевић Алексовски, 2020:19). Судови у ЕУ не представљају изузетак у том погледу, те су досад у пракси показивали тенденцију преовладавања специјализованих секундарних правила права ЕУ у односу на примену општих правила из домена међународног права. Пошто је оснивачким уговором „створен сопствени правни систем”,¹⁷ празнине се попуњавају путем *аналогije* постојећих правних решења унутар самог права ЕУ или коришћењем *општих принципа својствених правном поретку ЕУ*, уместо „враћању“ одредбама општег међународног права.

Суд правде често приступа тражењу решења у унутрашњем правном поретку ЕУ, како би избегао примену међународноправних норми. Иако се неспорно у јуриспруденцији Суда правде ЕУ примењују међународне норме, у већини ситуација је то представљало *крајњу* и једину линију „одбране“, односно решења правног спора. У већини случајева су створане изразито натегнуте конструкције и правила тумачења како не би дошло до примене општих норми међународног права, већ су се решења проналазила из општих правних начела права ЕУ, као секундарних правила режима. У том смислу је илустративан предмет *Francovich* који је изнедрио читаву доктрину којом се правна празнина поводом одговорности држава решила *интерно*, у складу са унутрашњом логиком самог права ЕУ (тада ЕЗ).¹⁸

Међутим, овде ваља приметити и феномен тзв. *европеизације међународног права*, који подразумева да се поједина општа правна начела „увозе“ из

17 C-6/64, *Costa v ENEL*, 1964, ECR 585, ECLI:EU:C:1964:66, p. 593.

18 *Joined cases C-6, 9/90, Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic*, 1991, ECR, I-5357, ECLI:EU:C:1991:428.

међународног права у правни систем ЕУ. Повремено се препознавало да су поједини општи правни принципи из домена међународног права *еквивалентни већ постојећем општем принципу права ЕУ*, при чему се примењивало потоње, јер је логичније и целисходније примењивати општа правна начела из сопственог правног поретка него из туђег.¹⁹ Усвајајући општа правна начела међународног права као *сопствена*, право ЕУ *суштински скрива* њихово међународноправно порекло. Стога се, на први поглед, може чинити да се унутар права ЕУ већином примењују интерна правила, а заправо је један део њих само био „комунитаризован“, односно данас „европеизован“ из окриља међународног јавног права.

Други аргумент у прилог поимања права ЕУ као самосталног режима је његова еволуција ка све већој *аутономији*, која се потврђује и поткрепљује судском праксом и ставовима из доктрине. Не поричући чињеницу да се право ЕУ развило из међународног јавног права, да је представљало *nasciturus* унутар њега, да је засновано на међународном уговору, а да сама ЕУ представља међународну организацију, истовремено се мора прихватити и чињеница његовог вишедеценијског еволутивног развоја. Право ЕУ карактерише специфичан институционални дизајн који укључује тројство законодавних, извршних и судских овлашћења на више нивоа, а читав правни поредак има и значајне примесе квазифедералних особености. Стога, како са становишта правне архитектуре тако и карактеристика, данашњи облик права ЕУ не представља нешто „већ виђено“ у општем међународном јавном праву – напротив, представља један од најочитијих примера тзв. јаким самосталних режима, схваћених у њиховом релативном значењу. Успостављање режима оваквог квалитета одвијало се градацијски,

19 Илустрацију за то налазимо у предмету *Opel Austria*, у коме је тадашњи Првостепени суд сматрао да је „*начело добре вере међународног јавног права последица начела заштите легитимних очекивања који је део правног поретка Заједнице*“; T-115/94, *Opel Austria GmbH v Council of the European Union*, 1998, ECR II-02739, ECLI:EU:T:1998:166, пара. 93. Дакле, на основу начела заштите легитимних очекивања за које треба поверовати да је већ постојало у праву ЕУ, не само да постоји правни пандан и у домену међународног јавног права, што би било начело *bona fides*, већ да он заправо представља *последицу* постојећег начела у праву ЕУ. Надаље, у предмету *Грчка против Комисије*, Суд правде је потврдио ову анализу готово идентичном формулацијом, иако је у овом случају своје образложење *директно засновао* на принципу *савесности* као принципу из домена међународног права; (C-203/07 P, *Greece v Commission*, 2008, ECR I-8161, ECLI:EU:C:2008:606, пара. 16). Међутим, том приликом је ипак покушао да појасни и донекле *ублажи* и *оправда* свој став, истакавши да „*преклапање између два принципа (начела добре вере и начела заштите легитимних очекивања) није потпуно, јер се чини да принцип добре вере у међународном јавном праву има шири опсег од принципа легитимних очекивања према праву Заједнице*“ (C-203/07 P, *Greece v Commission*, Opinion of AG Mazák, 2008, ECR I-08161, ECLI:EU:C:2008:270, пара. 78).

доношењем низа оснивачких уговора којима је надограђиван и усавршаван његов правни и институционални дизајн како би се суочио са сложеним и динамичним економским и политичким процесима интеграције.

Стручњаци права ЕУ (Gialdino, 1995: 1089–1121); (Weatherill, 1998: 161–162); (Delcourt, 2001: 829–870); (Auzolai, 2005: 196–231) стално истичу динамичан карактер правног поретка ЕУ и његовог непрекидног развоја. Творевина ЕЗ, а касније и ЕУ, постала је својеврстан *експеримент* у међународном праву, јединствена појава, и према Вајлеру, тако је *квалитативно* напредовала да је чак дошло до „*отуђења од међународног права и њене трансформације у уставноправни поредак*“ (Weiler, 1999: 293). Право ЕУ је постепено постизало све већу аутономију од међународног права захваљујући *судској пракси*, која се показала као покретачка снага у пројекту обликовања права ЕУ у самостални правни режим. Декер и Весел истичу да су национални правни пореци и право ЕУ међусобно равноправни и релативно независни правни подсистеми свеобухватног међународног јавног права (Dekker, Wessel, 2004: 230).

У праву ЕУ је Суд правде начинио први и пресудан корак ка остварењу ове замисли. Историјски заокрет права ЕУ ка изграђивању *самосталног правног режима* (уколико се користи терминологија из међународног права), а *аутономији* (уколико је ближа терминологија из права ЕУ), учињена је врло рано, када је 1963. године Суд правде прогласио да је тадашња ЕЕЗ представља „*нови правни поредак међународног права*“.²⁰ Према Расмусену, „*кључни корак ка успостављању онога што ће Суд у пресуди назвати „новим правним поретком међународног права“, већ су направиле државе чланице када су ратификовале Римске уговоре, због посебне правне и институционалне природе Уговора*“ (Rasmussen, 2014: 139). Пресудом у предмету *Van Gend en Loos*, Суд правде је „*револуционаризовао европско право*“ (Ibid), дефинишући још тада курс кретања вишедеценијске путање конституционалног изграђивања права ЕУ, што је учинио, *inter alia*, и тако што је у синтагми о правном поретку одбацио епитет „међународни“. Образложењем у предмету *Costa v ENEL*, Суд правде је проширио *sui generis* карактер правног система ЕУ у односу на опште међународно јавно право речима: „*За разлику од обичних међународних уговора, Уговор о ЕЕЗ (Европска економска заједница) створио је сопствени правни систем који је ступањем на снагу тог споразума постао саставни део правних система држава чланица, који њихови судови морају да примењују... стварање Заједнице*

20 C-26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration, 1963, ECR 1, ECLI:EU:C:1963:1, p. 12.

неограниченог трајања, која има своје институције, сопствену личност, своју правну способност и способност представљања на међународном плану“.²¹

Пракса Суда правде је и у наредним деценијама давала кључни допринос развоју права ЕУ у самосталан правни режим. Суд правде је неким својим ставовима од 90-их година прошлог века почео да приписује својство аутономије праву ЕУ са циљем истицања његовог примата над међународним обавезама (Craig, De Burca, 2008: 202–204); (De Witte, 2010: 149). Шуц је истог става, те истиче да је „правни систем Заједнице аутономан, и као такав је морао да дефинише свој однос према међународном праву“ (Schutze, 2007: 25). Управо се „регулисањем односа између међународног права и легислативе Заједнице“ Суд правде поставио као својеврстан „чувар“ правног поретка Уније (Lavanos, 2010: 281–282). Ђарета и Родин чак темеље своју дефиницију права ЕУ на карактеристици аутономности, истичући да је „правни поредак ЕУ аутономни правни поредак који се разликује како од правних поредака њених 27 држава чланица, тако и од правног поретка међународног права“ (Ђарета, Родин, 2011: 3). Надаље, Цагуриас примећује о Унији да се „приликом примене инструмената њеног стварања, она ослободила од спољних – међународних неподвижних ситуација, а такође је преселила извор своје валидације из међународног правног поретка на Унију“ (Tsagourias, 2011: 340). Маленовски иде корак даље, те је става да „нико више не спори чињеницу да је Унија изградила систем правних правила који је аутономан и располаже специфичним циљем... Ова суштинска аутономија, инхерентна правном поретку Уније, не дозвољава да се одбаци перспектива према којој се тај поредак може, са гледишта других правних поредака, од њих показати зависним на овај или онај начин“ (Malenovsky, 2009: 754).

Аргумент аутономности правног поретка ЕУ подразумева изграђивање посебног нормативног оквира, па је тако право ЕУ током деценија изграђивало низ аутономних појмова за бројне правне институте, од којих су најпознатији принцип непосредног дејства, надређености и доктрине основних права, те се ови појмови једним делом разликују од значења које имају у међународном праву.²² Треба напоменути да је реч о сложеном,

²¹ Supra 17.

²² У предмету *Diakité* срж проблема представљале су различите дефиниције истог појма у два правна поректа (међународном јавном праву и праву ЕУ), јер је било спорно да ли се дефиниција немеђународног оружаног сукоба унутар права ЕУ заснива на критеријумима установљеним међународним хуманитарним правом или је могуће формирати посебно, аутономно значење овог израза за потребе права ЕУ. Конкретно, од Суда правде је затражено да протумачи појам немеђународног оружаног сукоба из члана 15 (в) Директиве 2004/83/ЕЗ (Council Directive 2004/83/EC) којим се утврђују минимални стандарди за додељивање статуса избеглице или статуса супсидијарне заштите. Белгијски *Conseil d'État*, који је упутио питање, запитао је Суд правде да ли

дугом па чак и мукотрпном процесу који се „одвијао интерпретативном активношћу Суда, не увек уз пуну подршку свих држава чланица“.²³ Аналогно запажањима из Извештаја о фрагментацији, можемо се сложити да је режим ЕУ посебан случај *lex specialis*, који „боље узима у обзир посебности предмета на који се односи; ...регулише ефикасније од општег права и пажљиво прати преференције својих чланова“,²⁴ због чега се одређена права и обавезе из домена међународног права или не примењују на право ЕУ или се примењују на ограничен начин.

У прилог одвојености права ЕУ од општег међународног права и дефинисања сопствених правних правила можемо говорити и када је реч о најслабијој карици – одговорности држава. Према Вајлеру, особеност правног режима

дате услове треба дефинисати према међународном хуманитарном праву, а у вези са заједничким чл. 3 четири Женевске конвенције од 12. августа 1949. године. Приликом анализе је истакнуто да се израз немеђународни оружани сукоб у Директиви користи за *другачију сврху* него у међународном хуманитарном праву. Суд правде је навео да се термини односе на две различите области права, од којих оба имају различите циљеве, али и различите режиме заштите. С обзиром на то да Директива не дефинише израз немеђународни оружани сукоб, Суд правде је тумачио овај термин у складу са својим *уобичајеним значењем*, узимајући у обзир *сврху легислативе ЕУ*, односно дате Директиве. Он је тада дефинисао појам немеђународни оружани сукоб као „*ситуацију у којој се оружане снаге државе суочавају са једним или више наоружаних група или у којима се две или више наоружаних група супротстављају једна другој*“ (C-285/12, *Aboubacar Diakité v Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, EU:C:2014:39; para. 28). Међународно хуманитарно право, односно заједнички члан 3 Женевских конвенција, дефинише овај термин *другачије*, те да би се одређено непријатељство сматрало сукобом немеђународног карактера, потребно је да испуни два критеријума, и то: 1) да непријатељство мора бити одређеног интензитета, чиме се врши разликовање од изолованих и спорадичних аката насиља или разбојништва, и 2) да непријатељства морају укључивати невладине снаге које имају неку врсту организоване команде. Стога је јасно да је Суд правде *много шире дефинисао дати појам за сврхе права ЕУ*, чиме је *оправдао одвојене дефиниције* пошто су међународно хуманитарно право и релевантна ЕУ директива дизајниране с обзиром на различите сврхе и сфере примене. Може се рећи да је то пример у коме је Суд правде пронашао *аутономно* значење појма за право ЕУ који је већ дефинисан у међународном јавном праву, доприносећи тако његовој *фрагментацији*. Исто тако, дефиниција унутрашњег оружаног сукоба за сврху ЕУ легислативе може захтевати нижи ниво интензитета и организацију наоружаних група од оне коју захтева међународно хуманитарно право. Иако је Суд правде применио *другачију дефиницију*, не може се његов приступ само на основу тога аутоматски означити као антагонистички према међународном праву. Да је ситуација била *другачија*, односно да је директива ЕУ имала за циљ спровођење међународноправне обавезе, тада би Суд правде требало да настоји да примени постојећу дефиницију из међународног јавног (хуманитарног) права.

23 Извештај о фрагментацији, стр. 84.

24 Ibid, стр. 99.

ЕУ заснива се на чињеници да процедуре и правила посебног режима *преовлађују* у односу на опште међународно право, што је нарочито видљиво у контексту принципа реципроцитета, *противмера* као и одговорности држава у случају кршења међународне обавезе: „Правни поредак Заједнице је заиста самосвојни правни режим без употребе механизма одговорности државе, барем како се традиционално схвата, а самим тим и узајамности и противмера, чак и у случају стварног или потенцијалног неуспеха. Без ових својстава, тако усредсређених на класични међународни правни поредак, Заједница заиста постаје нешто ‘ново’“ (Weiler, 1999: 29).

У пракси Суда правде се одбијала примена ових принципа, оправдавајући то ставом да оснивачки уговори ЕУ пружају одговарајуће правне лекове у ситуацијама у којима државе чланице нису испуниле обавезе предвиђене оснивачким уговорима. Управо је основни концепт оснивачких уговора био успостављање *посебног* правног поретка који подразумева да државе чланице неће узимати право у своје руке,²⁵ без обзира на евентуално постојање реципроцитета, што представља један од базичних изузетака од овог круцијалног принципа међународног јавног права. Дати став потврђен је и каснијом праксом када је Суд правде истакао да: „Држава чланица ни под којим околностима не може једнострано усвојити, на свој ауторитет, корективне мере или мере заштите трговине намењене спречавању било ког неуспеха друге државе чланице да се придржава правила утврђених Уговором“.²⁶ Суда правде је још истакао да се „државе чланице ни под којим условима не могу ослањати на сличне повреде других држава чланица како би избегле своје обавезе према одредбама споразума“,²⁷ као и да „Уговор није ограничен на стварање реципрочних обавеза између различитих физичких и правних лица на која се он односи, већ успоставља нови правни поредак који регулише овлашћења, права и обавезе наведених лица, као и неопходне процедуре за препознавање и кажњавање било каквог кршења правила... Стога, чињеница да Савет није извршио своје обавезе не може ослободити тужене од извршавања њихових.“²⁸ Непоштовање принципа реципроцитета као једно од темељних начела међународног јавног права потврђено је и у случају *Blanguiernon*, када је речено да се „држава чланица не може ослонити

25 Joined cases C-90-91/63, *Commission v Luxembourg and Belgium*, 1964, ECR 625, ECLI:EU:C:1964:80.

26 C-232/78, *Commission of the European Communities v French Republic*, (Mutton and Lamb), 1979, ECR 2729, ECLI:EU:C:1979:215, para. 9.

27 Joined cases C-142-143/80, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Essevi Spa and Carlo Salengo*, 1981, ECR 1413, ECLI:EU:C:1981:12.

28 Joined cases C-90-91/63, *Commission of the European Economic Community v Grand Duchy of Luxembourg and Kingdom of Belgium*, 1964, ECR 625, ECLI:EU:C:1964:80.

на чињеницу да и друге државе чланице нису извршиле своје обавезе како би оправдале сопствено неиспуњавање обавеза из Уговора... У правном поретку утврђеном Уговором, примена права Заједнице од стране држава чланица не може бити подложна услову реципроцитета.”²⁹

Поводом хипотезе коју су развили Сима и Пулковски у вези са крајњим прибегавањем општем међународном праву и класичном принципу одговорности државе у случају правних празнина у праву ЕУ, треба дати *контрааргумент*. Као што је већ истакнуто, правни поредак ЕУ одликује се *великим степеном ефикасности* која се остварује не само правним, већ често и политичким средствима и притисцима. Чињеница је да се увидела манљивост решења принудне примене права, те су потребне измене извршене Лисабонским уговором. Наиме, њиме су развијени различити механизми и алтернативни методи за решавање спорова³⁰ који укључују образложено мишљење Комисије, које би дотичне државе чланице требало да поштују. У супротном, Суду правде се подноси тужба због наводне повреде обавеза из оснивачког уговора или још више због непоштовања одлука Суда, што ће у овом случају довести до плаћања новчане казне или паушала, како предвиђа чл. 260 УЕУ.³¹ Дакле, *препозната је слабост* правног режима на пољу остваривања ефикасности која настаје услед *немогућности принудног извршења* над државама чланицама у крајњем кораку, односно принудној примени одлука Суда правде као и у константном кршењу спровођења директива, те је у Лисабонском уговору овај механизам значајно побољшан.

Увиђа се да је тиме право ЕУ на адекватан начин одговорило на препознате манљивости које су у догледно време и уз једногласност *очева оснивача* уграђене у оснивачки уговор. Ако бисмо хтели бити сликовити, можемо рећи да је правом ЕУ створена вештачка интелигенција која је у стању да сама учи и напредује. Дакле, чак и ако је било аргумената у прилог несавршености и незаокружености права ЕУ као самосталног правног режима, на датом примеру се види како се еволуцијски то стање побољшава. Све и када бисмо прихватили строжи стандард постојања самосталног

29 C-38/89, *Ministère public v Guy Blanguernon*, 1990, ECR I-83, ECLI:EU:C:1989:367.

30 Чл. 5.2 (g) УЕУ.

31 О свим детаљима процедуре као и историјском развоју исте, видети: Raičević, N., Đorđević Aleksovski, S., *The control of compliance with the judgements of the EU Court of Justice, Legal, social and political control in national, international and EU law: collection of papers*, Niš, Faculty of Law, 2016, pp. 273-292; Radivojević, Z., Raičević, N., *Financial Sanctions Against Member States For Infringement of EU Law, EU and comparative law issues and challenges series: Procedural Aspects of EU Law, Vol 1*, 2017, Osijek, pp. 171-191.

режима, уколико право ЕУ то по некима још увек није постигло, свакако се креће у добром смеру.

4. Закључне напомене

Након што су размотрени изнети аргументи *pro et contra*, закључује се да се правни поредак ЕУ данас налази на таквом развојном и квалитативном стадијуму да би га требало *признати* за самосталан правни режим настао унутар оквира међународног јавног права. Међутим, то је могуће учинити само уколико би био схваћен у свом *ублаженијем* облику као његов *подсистем*, који поседује посебну логику и у великој мери има заокружена правна правила (иако не у потпуности исцрпна и комплетна).

У том смислу, правни поредак ЕУ на садашњем степену развоја представља *par excellence* пример самосталног правног режима будући да представља *јак облик lex specialis*, са јасно дефинисаном унутрашњом структуром, поделом надлежности, судском контролом и свеопштом ефикасношћу читавог система. Свакако, треба разумети да се такав ниво ефикасности остварује не само правним, већ и политичким средствима контроле и притисака, што је концепт близак и самом међународном јавном праву.

Са једне стране, правни поредак ЕУ неспорно остварује везе са општим међународним правом не само у погледу *порека* овог правног поретка, већ и у *примени извесних правила* општег међународног права унутар самосталног режима ЕУ. Дакле, право ЕУ представља самостални правни режим који и даље неспорно има инхерентне везе са општим међународним правом, а сама ЕУ изражава тежњу да се њено постојање, признање и деловање базирају на међународном праву, што је и експлицитно наведено у оснивачком уговору.³² Карактеристици заокружености доприноси и заблуда да се све правне празнине попуњавају правилима општих правних начела права ЕУ, као секундарних правила режима, а заправо је често реч само о „европеизованим“ међународноправним нормама. Усвајајући општа правна начела међународног права као сопствена, право ЕУ суштински скрива њихово међународноправно порекло.

Међутим, са друге стране, развитак аутономних појмова унутар права ЕУ доприноси његовој истинској заокружености као самосталног правног поретка, чинећи да се истовремено тиме донекле удаљава од општег режима који важи у међународном јавном праву. Не поричући чињеницу да се право ЕУ развило из међународног јавног права, да је представљало *nasciturus* унутар њега, да је засновано на међународном

32 Чл. 3 (5), 21 УЕУ.

уговору, а да сама ЕУ представља међународну организацију, истовремено се мора прихватити и чињеница његовог вишедеценијског еволутивног развоја, те да постепено остварује све већи степен аутономије од општег међународног јавног права, која се потврђује и поткрепљује судском праксом и ставовима из доктрине. Поред тога, у прилог самосталности правног поректа ЕУ говори и специфичан начин попуњавања правних празнина решењима из самог права ЕУ, а не применом логике *fall-back* система. Све то упућује на изузетност и јединственост правног поретка ЕУ, као и његове заокружености.

Дакле, чак и ако је било аргумената у прилог несавршености и незаокружености права ЕУ као самосталног правног режима, његова динамичност у развоју нас наводи на закључак да се правни поредак ЕУ данас налази на таквом развојном и квалитативном стадијуму да би га требало *признати* за самосталан правни режим.

Литература/References

Auzolai, L., The Acquis of the European Union and International Organisations, *European Law Journal*, 2005, 11(2), pp. 196–231.

Besson, S., How international is the European legal order? Retracing Tuori's steps in the exploration of European legal pluralism. *No Foundations: Journal of Extreme Legal Positivism*, Number 5, 2008, pp. 50–70.

Ћапета, Т., Rodin, S., (2011). *Osnove prava Evropske unije na temelju Lisabonskog ugovora*, Narodne novine d. d., Zagreb.

Conway, G., Breaches of EC Law and the International Responsibility of Member States, *European Journal of International Law*, 13, 2002, pp. 679–695.

Craig, P., De Burca, G. (Eds.), (2011). *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford.

Craig, P., De Burca, G., (2008). *EU Law, Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, Oxford.

De Witte, B., European Union Law: How Autonomous is its Legal Order?, *Zeitschrift für öffentliches Recht* 65, 2010, pp. 141–155.

De Witte, B., Rules of Change in International Law: How Special is the European Community?, *Netherlands Yearbook of International Law*, 15, 1994, pp. 299–333.

Dekker, I. F., Wessel, R. A., Governance by International Organizations: Rethinking the Normative Force of International Decisions, Dekker, I. F., Werner, W. G. (Eds.), (2004). *Governance and international legal theory*, Nijhoff.

Delcourt, C., *The Acquis Communautaire: Has the Concept Had Its Day?*, *Common Market Law Review*, 38, 2001, pp. 829–870.

Dupu, P.-M., (2006). *Fragmentation du droit international, (ou des perceptions qu'on en a?)*, EUI Working Papers, no.14.

Ђорђевић Алексовски, С. (2020). Тумачења међународних уговора Европске уније применом правила из Бечке конвенције о уговорном праву од стране Суда правде ЕУ, Усклађивање права Србије са правом ЕУ - зборник радова, књ. 7, Ниш, Правни факултет, стр. 203-221;

Eeckhout, P., (2011). *EU External Relations Law*, Oxford University Press, Oxford;

Gialdino, C., *Some reflections on the acquis communautaire*, *Common Market Law Review*, 32, 1995, pp. 1089-1121;

Hafner, G., *Pros and Cons Ensuing from Fragmentation of International Law*, *Michigan Journal of International Law*, 25 (4), 2004, pp. 849–863.

Hartley, T., *International Law and the Law of the European Union – A Reassessment*, *British Yearbook of International Law*, 72, 2001, pp. 1–35.

Kennedy, D., *The Disciplines of International Law and Policy*, *Leiden Journal of International Law*, 12 (1), 1999, pp. 9–133.

Klabbers, J., *Presumptive Personality: The European Union in International Law*, Koskenniemi, M. (Ed.), *International Law Aspects of the European Union*, The Hague, Nijhoff, 1997, pp. 231–254.

Klabbers, J., (2009). *Treaty Conflict and the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge.

Koskenniemi, M., Leino, P., *Fragmentation of International Law? Postmodern Anxieties*, *Leiden Journal of International Law*, 15 (3), 2002, pp. 553–579.

Koutrakos, P., *The anatomy of autonomy: themes and perspectives on an elusive principle*. ECB Legal conference 2019, pp. 90–103.

Lavrano, N., *Protecting European Law from International Law*, *European Foreign Affairs Review*, 15 (1), 2010, pp. 265–282.

Leathley, C., *An Institutional Hierarchy to Combat the Fragmentation Of International Law: Has the ILC Missed an Opportunity?*, *New York University Journal of International Law and Politics*, 40 (1), 2007, pp. 259–306.

Лукић, М., Да ли је европско право аутономно, самосвојно, унутар или изван међународног – шта крију кључне пресуде Европског суда правде?, Зборник међународне научне конференције „Хармонизација домаћег законодавства

са правом ЕУ“, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2011, стр. 145–154.

Malenovsky, J., *L'enjeu délicat de l'éventuelle adhésion de l'Union européenne a la Convention européenne des droits de l'homme: de graves différences dans l'application du droit international, notamment général, par les juridictions de Luxembourg et Strasbourg*, *Revue Générale de droit International Public*, 4, 2009, pp. 753–783.

Nollkaemper, A., (2009). *Rethinking the Supremacy of International Law*, Amsterdam Center for International Law Working Paper.

Nolte, G., Aust, H. P., *European Exceptionalism, Global Constitutionalism*, 2 (3), 2013, pp. 407–436.

P. Eeckhout, A. Biondi, S. Ripley (Eds.), (2012). *EU Law After Lisbon*, Oxford University Press, Oxford.

Pellet, A., *Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire*, *Collected Courses of the Academy of European Law*, vol V, Book 2, 1997, pp. 193–271.

Pescatore, P., *L'apport du droit communautaire au droit international public*, *Cahier de droit européen*, 5/1970, pp. 501–525.

Radiojević, Z., Raičević, N., *Financial Sanctions Against Member States For Infringement of EU Law, EU and comparative law issues and challenges series: Procedural Aspects of EU Law*, Vol 1, 2017, Osijek, pp. 171–191.

Ракић, Б., Фрагментација међународног права и европско право – на Западу нешто ново, *Анали Правног факултета у Београду*, 57(1), 2009, стр. 122–147.

Raičević, N., Ђорђевић Алексовски, S., *The control of compliance with the judgments of the EU Court of Justice, Legal, social and political control in national, international and EU law: collection of papers*, Niš, Faculty of Law, 2016, pp. 273–292.

Rasmussen, M., *Revolutionizing European Law: A History of the Van Gend en Loos Judgment*, *International Journal of Constitutional Law*, 12 (1), 2014, pp. 136–163.

Schilling, T., *The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis of Possible Foundations*, *Harvard International Law Journal*, 37, 1996, pp. 389–410.

Schutze, R., (2007). *On 'Middle Ground'. The European Community and Public International Law*, *EUI Working Papers, Law*, no 13.

Simma, B., *Fragmentation in a Positive Light*, *Michigan Journal of International Law*, 2004, 25 (4), pp. 845–847.

Simma, B., Pulkowski, D., Of Planets and the Universe: Self-contained Regimes in International Law, *European Journal of International Law*, 17 (3), 2006, pp. 483–529.

Tsagourias, N., Conceptualizing the Autonomy of the European Union, Collins, R., White, N. D. (Eds.), (2011). *International Organizations and the Idea of Autonomy: Institutional Independence in the International Legal Order*, London, New York, Routledge.

Van Rossem, J. W. C., The Autonomy of EU Law: More is Less?, Wessel, R. A., Blockmans, S. (Eds.), (2013). *Between Autonomy and Dependence: The EU Legal Order under the Influence of International Organisations*, The Hague: T.M.C. Asser Press, Springer.

Weatherill, S., Safeguarding the Acquis Communautaire, Heukels, T., Blokker, N., Brus, M. (Eds.), (1998). *The European Union after Amsterdam*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston.

Weiler, J. H. H., (1999). *The Constitution of Europe: “Do the New Clothes Have an Emperor?” and Other Essays on European Integration*, Cambridge University Press, Cambridge.

Wyatt, D., New Legal Order, or Old?, *European Law Review*, 7, 1982, pp. 147–166.

Ziegler, K. S., International Law and EU Law: Between Asymmetric Constitutionalisation and Fragmentation, Orakhelashvili, A. (Ed.), (2011). *Research Handbook on the Theory of International Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Судска пракса и документи

Arangio-Ruiz, G., Summary Records of the Meetings of the Forty-fourth Session, ILC Yearbook Vol. I, 1992;

C-203/07 P, Greece v Commission, 2008, ECR I-8161, ECLI:EU:C:2008:606;

C-203/07 P, Greece v Commission, Opinion of AG Mazák, 2008, ECR I-08161, ECLI:EU:C:2008:270;

C-232/78, Commission of the European Communities v French Republic, (Mutton and lamb), 1979, ECR 2729, ECLI:EU:C:1979:215;

C-26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration, 1963, ECR 1, ECLI:EU:C:1963:1;

C-285/12, Aboubacar Diakité v Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, EU:C:2014:39;

C-38/89, *Ministère public v Guy Blanguernon*, 1990, ECR I-83, ECLI:EU:C:1989:367;

C-459/03, *Commission v Ireland (Mox Plant)*, 2006, ECR I-4635, ECLI:EU:C:2006:345;

C-6/64, *Costa v ENEL*, 1964, ECR 585, ECLI:EU:C:1964:66;

Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, OJ L 304/12;

Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law, Report of the Study Group of the International Law Commission, finalized by Martti Koskenniemi, A/CN.4/L.682, 13 Apr. 2006;

Guillaume, G., Address to the Plenary Session of the General Assembly of the UN, 2000;

Joined cases C-142-143/80, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Essevi Spa and Carlo Salengo*, 1981, ECR 1413, ECLI:EU:C:1981:12;

Joined cases C-402, 415/05 P, *Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission*, (Kadi I), 2008, ECR I-6351, ECLI:EU:C:2008:461;

Joined cases C-402, 415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities*, Opinion of AG Maduro, 2008, ECR I-6351, ECLI:EU:C:2008:11;

Joined cases C-6, 9/90, *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic*, 1991, ECR, I-5357, ECLI:EU:C:1991:428;

Joined cases C-90-91/63, *Commission of the European Economic Community v Grand Duchy of Luxembourg and Kingdom of Belgium*, 1964, ECR 625, ECLI:EU:C:1964:80;

Opinion 1/17, *Comprehensive Economic and Trade Agreement between Canada, of the one part, and the European Union and its Member States, of the other part (CETA)*, EU:C:2019:341;

Opinion 1/91, *Draft Agreement Relating to the Creation of the European Economic Area*, 1991, ECR I-6079, ECLI:EU:C:1991:490;

Opinion 2/13, *Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, ECLI:EU:C:2014:2454;

Schwebel, S. M., Address to the Plenary Session of the General Assembly of the UN, 1999;

T-115/94, Opel Austria GmbH v Council of the European Union, 1998, ECR II-02739, ECLI:EU:T:1998:166.

Sanja Đorđević Aleksovski, LL.D.,

*Faculty of Law,
University of Niš*

CONTRIBUTION TO THE DISCUSSION ON THE EU LEGAL ORDER AS A SELF-CONTAINED LEGAL REGIME

Summary

As the process of fragmentation of international public law has enabled the formation of numerous legal regimes, the question of the qualification of the legal order of the European Union (EU) arises. For a long time, it was not perceived as a self-contained regime. The classification contained in the International Law Commission's Report "Fragmentation of International Law: Difficulties arising from Diversification and Dissemination of International Law" indirectly contributed to such qualification. This Report classifies the EU legal order within the section on regionalization, thus relativizing it by reducing it to the cooperation of states determined only by geographical criteria. Although indisputable, the geographical criterion is of secondary value to a number of other arguments that take into account its qualitative dimension. Thus, the paper raises the key question of whether the EU legal order has reached such a level of development and quality that it can be considered a self-contained legal regime. Searching for answers to the research question, the paper analyzes arguments pro et contra.

Arguments against the notion of the EU legal order as a self-contained legal regime relate to the omnipresence of general international public law, which necessarily implies the connection of the specialized EU law with general international law. In addition, the arguments on the origin, subjects and the manner of creating EU law are emphasized because they are inseparable from international law, for which reason it is denied the characteristic of independence. The emphasis on these arguments supports the thesis that EU law is and remains only a subsystem of international law, which would be especially visible in case of inadequate regulation of state responsibility in EU law. In such situations, it would be necessary to resort to the provisions of international public law (so-called fall-back).

In contrast, arguments in favor of the independence of the EU legal order are analyzed and emphasized. Without denying the fact that the EU legal order evolved from international public law, that it represented a nasciturus within it, that it was based on an international treaty, and that the EU itself represents an international organization, we must also accept the facts pertaining to its decades-long evolutionary development and a constantly increasing degree of autonomy from general international public law, which has been confirmed and supported by case law and attitudes from the legal doctrine. In addition, the specific way of filling legal gaps with solutions from EU law itself, rather than by applying the logic of the fall-back system, speaks in favor of the autonomy of the EU legal order. All of this points to the exceptional and unique nature of the EU legal order, and its comprehensive framework.

Therefore, even if there were arguments in favor of imperfection and incompleteness of the EU legal order, its dynamic development leads us to the conclusion that nowadays it is at such a developmental and qualitative stage that it should be recognized as a self-contained legal regime.

Keywords: *fragmentation, EU legal order, self-contained legal regime, autonomy*