

Pravna priroda i značaj međunarodnih ugovora u pravu Evropske unije

Doc. dr. sci. Dženeta Miraščić

Pravni fakultete Univerziteta u Tuzli

Email: dzeneta.omerdic@untz.ba

Sažetak: Djelujući na međunarodnoj sceni, Evropska unija je, uostalom kao i svi drugi međunarodni subjekti, dužna da poštuje važeće norme i temeljna načela međunarodnog prava. Nadalje, pravni sistem Evropske unije se prvenstveno „oslanja“ na međunarodne ugovore, bilo da je riječ o ugovorima, koje organi EU zaključe sa trećim državama i/ili međunarodnim organizacijama ili da je, pak, riječ o ugovorima, koji su zaključeni između država članica i trećih država i/ili međunarodnih organizacija.

U vezi s tim, a imajući u vidu općeprihvaćenu hijerarhiju izvora međunarodnog prava, autorica u radu analizira pravnu prirodu međunarodnih ugovora i značaj koji oni, kao primarni instrumenti saradnje među savremenim subjektima međunarodnog prava, imaju u pravnom sistemu Evropske unije.

Pored ugovornog kapaciteta Evropske unije, koji u znatnoj mjeri i determiniše pravnu prirodu i značaj međunarodnih ugovora u pravu EU, u radu će se analizirati i „principi pozicioniranja“ određenih kategorija međunarodnih ugovora u hijerarhiji izvora komunitarnog prava.

Ključne riječi: Evropska unija, međunarodni ugovori, komunitarno pravo, država članica, međunarodna organizacija

UVOD

Pravna priroda međunarodnih ugovora, kao i značaj koji oni imaju u pravu Evropske unije, predstavljaju pitanja o kojima se još od osnivanja Evropske zajednice pa sve do danas raspravlja u međunarodnim, regionalnim i nacionalnim (ne)naučnim krugovima. Naime, ova pitanja su od posebnog značaja prevashodno iz razloga što je cjelokupni proces evropske integracije zasnovan na pravu, te s tim u vezi, i današnja Evropska unija, kao entitet *sui generis*, predstavlja specifičnu pravnu tvorevinu, čiji se „ciljevi ostvaruju putem prava“¹. Razlog ovakvoj tvrdnji je svakako činjenica da međunarodni ugovori predstavljaju pravnu osnovu cjelokupnog komunitarnog poretka, bilo da je riječ o osnivačkim ugovorima, ili da je, pak, riječ o ugovorima koji „menjaju ili dopunjuju ove ugovore“². Pored osnivačkih ugovora, koji predstavljaju primarne izvore komunitarnog prava, predmet našeg istraživanja predstavljati će i međunarodni ugovori zaključeni između Unije i trećih država i/ili međunarodnih organizacija, kao i međunarodni ugovori zaključeni između država članica i trećih država i/ili međunarodnih organizacija.

Pravilno poimanje pravne prirode sklopljenih međunarodnih ugovora je od izuzetnog značaja, a posebice zbog činjenice da spomenuti ugovori mogu proizvoditi pravne posljedice kako za Evropsku Uniju i njene institucije, tako i za države članice i njihove državne organe vlasti. Sa druge strane, međunarodni ugovori, na temelju važećih normi i općeprihvaćenih načela međunarodnog javnog prava, *proizvode* prava, ovlasti i obaveze i za drugu ugovornu stranu - međunarodnu organizaciju i/ili treće države sa kojima su dati međunarodni ugovori i sklopljeni³.

Evropska unija – entitet *sui generis*

Prilikom komparacije sa ostalim političkim entitetima, a polazeći od njene izuzetno složene (i specifične) strukture, Evropskoj uniji, koja je 50-ih godina XX stoljeća nastala na temeljima tri zajednice: Evropske zajednice za uglj i čelik, Evropske atomske zajednice i Evropske ekonomske zajednice, veoma često se osporavao njen međunarodnopravni subjektivitet, a samim tim i njena sposobnost za zaključivanje međunarodnih ugovora.

Pravna priroda Evropske unije predstavlja, dakle, posebno atraktivno pitanje za sve one koji se bave problematikom vezanom za proces evropskih integracija, stoga ćemo u dijelu

¹ V. Čok, Spone međunarodnog i uporednog prava – Primeri iz oblasti ljudskih prava, JP „Službeni glasnik“, Beograd, 2010, 65

² V. Knežević – Predić, Ogljed o suverenosti: Suverenost i Evropska unija, Institut za političke studije, Beograd, 2001, 254

³ Detaljnije vidjeti: V. Medović, Međunarodni sporazumi u pravu Evropske unije, JP „Službeni glasnik“, Beograd, 2009, 9-10.

rada koji slijedi nastojati izdvojiti ključne determinante koje Evropsku uniju zapravo i čine entitetom *sui generis*.

Pravna priroda Evropske unije

Kada je riječ o Evropskoj uniji i njenom *statusu* na međunarodnoj sceni, stalne su dvojbe da li je riječ o međunarodnoj organizaciji ili o specifičnom složenom uređenju država federalnog ili konfederalnog tipa, ili je, pak, riječ o nekom trećem obliku organizovanja. Kao i većina savremenih teoretičara pravne i političke misli koji se bave procesima evropskih integracija⁴, mišljenja smo da je riječ o "nekom trećem obliku organizovanja", odnosno da je riječ o specifičnoj pravnoj tvorevini (*entitetu sui generis*) čiji se ciljevi ostvaruju putem prava.

Evropska unija, dakle, predstavlja entitet *stvoren* međunarodnim ugovorima, pri čemu ti osnivački ugovori, *zajedno* sa svim drugim ugovorima koji se zaključuju (ili su već zaključeni) između Unije i/ili država članica, sa jedne strane, i trećih država i/ili međunarodnih organizacija, sa druge strane, predstavljaju izvore komunitarnog prava. Nadalje, pravnu prirodu Evropske unije determiniše i *konstantno* proširenje njenih nadležnosti, kao i proces jačanja *integrisanog prostora*, što u znatnoj mjeri doprinosi „intenziviranju poštovanja međunarodnih pravila i principa pri pojavi novih granica unutrašnjih pravnih poredaka“⁵. Ipak, specifičnost pravne prirode Evropske unije u najvećoj mjeri potvrđuje *postojanje* komunitarnog pravnog poretka i pravnih poredaka država članica (nacionalni pravni sistemi), pri čemu se spomenuti postojeći pravni poreci uzajamno dopunjuju, odnosno „međusobno uspostavljaju saradnju, koja u oblasti prava znači i odnos uzajamne solidarnosti u izvršavanju prava i obaveza, i Zajednice i država članica“⁶.

Evropska unija: međunarodnopravni subjektivitet

Prema odredbama savremenog međunarodnog (javnog) prava, subjektom se smatra "svatko tko u međunarodnom pravnom poretku ima pravnu i djelatnu sposobnost"⁷, pri čemu se pravna sposobnost očituje "u tome da subjekt toga prava može biti nosiocem prava i obaveza, (da je 'međunarodna osoba')", dok djelatna sposobnost "podrazumijeva sposobnost subjekta međunarodnog prava da može samostalno isticati svoje zahtjeve prema drugim

⁴ S tim u vezi vidjeti: J. Habermas, Ogled o ustavu Evrope, Centar za javno pravo, Sarajevo, 2011; N. Misita, Evropska unija - osnivanje i razvoj, Revicon, Sarajevo, 2010; A. Follesdal, Union Citizenship: Conceptions, Conditions and Preconditions, ed. Union Citizenship, Special Issue of Law and Philosophy, 2003, 233-237; V. Knežević- Predić, 2001; V. Medović, 2009. i dr.

⁵ M. Šahović, Uloga uporednopravnog metoda u stvaranju međunarodnog prava, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, broj 4, 1978, 515

⁶ V.Čok, 66

⁷ V.Đ. Degan, Međunarodno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2000, 437

subjektima, sklapati međunarodne ugovore i druge pravne poslove, te općenito sudjelovati u stvaranju i izmjeni normi općega i partikularnoga međunarodnog prava"⁸.

Uprkos činjenici da su u pravnoj i politološkoj teoriji prisutna dva suprotstavljena stava o (ne)postojanju unijskog međunarodnopravnog subjektiviteta⁹, na temelju odredbi Ugovora iz Lisabona o izmjenama Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o osnivanju Evropske zajednice (2007/C 306/01), a u skladu sa međunarodnim javnim pravom, međunarodnopravni subjektivitet Unije je nesporan jer "Unija ima pravnu osobnost"¹⁰, te je zadržala vlastite ciljeve koje "ostvaruje odgovarajućim sredstvima, primjerenim nadležnostima koje su joj dodijeljene Ugovorima"¹¹. Nadalje, prilikom djelovanja na međunarodnoj sceni¹², Unija se vodi "načelima koja su nadahnjivala njezino stvaranje, razvoj i proširenje i koje ona nastoji promicati u ostatku svijeta: demokraciji, vladavini prava, univerzalnosti i nedjeljivosti ljudskih prava i temeljnih sloboda, poštovanju ljudskog dostojanstva, načelima jednakosti i solidarnosti te poštovanju načelâ Povelje Ujedinjenih naroda i međunarodnog prava", te pri tome "nastoji razvijati odnose i graditi partnerstva s trećim zemljama i međunarodnim ili

⁸ Ibid, 217

⁹ Kada je riječ o međunarodnopravnom subjektivitetu Evropske unije u teoriji su prisutne dvije suprotstavljene tvrdnje. Prema jednoj, Evropska unija ne posjeduje vlastiti pravni subjektivitet jer predstavlja okvir međuvladine saradnje, te iz tih razloga organi Unije, a prevashodno Savjet, zaključuju međunarodne ugovore isključivo "za račun država članica". Sa druge strane je tvrdnja da Evropska unija posjeduje međunarodni subjektivitet jer kao *entitet sui generis* "u odnosu na države članice" posjeduje vlastite "ciljeve i zadatke, kao i pravne instrumente za njihovo sprovođenje". Detaljnije vidjeti: V. Medović, 29-30, f.n.24, 31

U prilog tvrdnji da Evropska unija posjeduje međunarodni subjektivitet, kako to navodi i V. Medović, između ostalog idu i činjenice da "nove države članice pristupaju Uniji kao celini, a ne njenim pojedinim segmentima kao što su Evropske zajednice ili međuvladine politike, (...), zatim postojanje imuniteta i privilegija (...) tela Unije (EUROPOL, Institut za bezbednosne studije, Satelitski centar), kao i mogućnost preduzimanja mera Unije prema državi članici koja ozbiljno i trajno krši načela slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda i vladavine prava". Detaljnije vidjeti: *ibid*

¹⁰ Čl. 47 Ugovora iz Lisabona o izmjenama Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o osnivanju Evropske zajednice (2007/C 306/01). Tekst dostupan na:

http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/12007L_Ugovor_iz_Lisabona_hrv.pdf

¹¹ Ibid, čl. 3 st. 6

¹² Analizirajući djelovanje Evropske unije na međunarodnoj sceni, posmatrajući je pri tome *isključivo* kroz prizmu međunarodnog (javnog) prava, pojedini autori naglašavaju da je riječ o međunarodnoj organizaciji sa "nedvojbenim međunarodnopravnim subjektivitetom, mada istodobno i s jasno vidljivim supranacionalnim obilježjima (...) kojoj ponajprije njezine države članice nisu spremne priznati međunarodnopravni subjektivitet". D. Lapaš, Pravo međunarodnih organizacija, Narodne novine, Zagreb, 2008, 233 Detaljnije vidjeti i: S. Softić, Međunarodno pravo, DES, Sarajevo, 2012, 155-173, 203-205; S.Avrarov, M. Kreća, Međunarodno javno pravo (osamnaesto izmjenjeno i dopunjeno izdanje), „Savremena administracija“, Beograd, 2003 278-295; V.Đ. Degan, 478-481.

globalnim organizacijama (...), te promovisati multilateralna rješenja zajedničkih problema, osobito u okviru Ujedinjenih naroda"¹³.

Evropska unija: sposobnost sklapanja ugovora

Sposobnost sklapanja ugovora (*"treaty making capacity"*), sa aspekta međunarodnog prava, pored savremenih suverenih država, imaju i međunarodne vladine organizacije¹⁴. Međutim, ugovorna sposobnost međunarodnih organizacija se u znatnoj mjeri razlikuje od ugovorne sposobnosti država kao primarnih subjekata međunarodnog prava. Naime, prema stavu Međunarodnog suda niti jedna međunarodna organizacija ne uživa tzv. "opću nadležnost", jer se sve one "ravnaju (...) 'načelom specijalnosti', tj. države koje su ih osnovale daju im određene ovlasti, čije su granice određene funkcijom zajedničkih interesa, a promicanje kojih su im te države povjerile"¹⁵. Dakle, obzirom na izostanak "opće nadležnosti", na temelju odredbi međunarodnog javnog prava, ugovorna sposobnost bilo koje međunarodne organizacije manja je od ugovorne sposobnosti njezine najmanje države članice. Razlog tome je činjenica da svaka međunarodna organizacija ima "*implicirane ovlasti*" izvan kojih "nema pravo sklapati ugovore bilo s državama ili s ostalim međunarodnim organizacijama u bilo kakvim oblastima uzajamne suradnje"¹⁶.

Kada je riječ o Evropskoj uniji bitno je naglasiti da odredbama Ugovora iz Mastrihta Unija nije posjedovala ugovornu sposobnost, odnosno nije mogla zaključivati međunarodne ugovore sa trećim državama ili međunarodnim organizacijama. Tek odredbama sadržanim u Ugovoru iz Amsterdama (1997.), Uniji je omogućeno zaključivanje međunarodnih ugovora samo ukoliko je to neophodno radi provođenja zajedničke vanjske i bezbjednosne politike, kao i policijske i sudske saradnje u krivično-pravnim stvarima¹⁷. Prema amsterdamskim rješenjima, međunarodni ugovori su od strane Savjeta zaključivani jednoglasnom odlukom.

¹³ čl. 21 st. 1 UEU

Dakle, jedan od primarnih zadataka Unije je jačanje njenog identiteta "na međunarodnoj sceni, posebice provedbom zajedničke vanjske i sigurnosne politike koja dugoročno uključuje i oblikovanje zajedničke obrambene politike koja bi s vremenom mogla dovesti do zajedničke obrane". Realizaciju definisanog zadatka omogućava jedinstveni institucionalni okvir kojim se "osigurava koherentnost i kontinuitet aktivnosti koje se obavljaju radi postizanja njezinih ciljeva, uz očuvanje i daljnji razvoj pravne stečevine Zajednice". Detaljnije vidjeti odredbe B i C Ugovora o Evropskoj uniji (92/C.191/01), tekst u cijelosti dostupan na http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/12001C_hrv.pdf

¹⁴ Ograničenu sposobnost sklapanja ugovora ustanici u nekim oružanim sukobima stiču činom priznanja, ali samo i isključivo o odnosu na državu koja ih je priznala. Detaljnije vidjeti: V.Đ. Degan, 129-132

¹⁵ Preuzeto iz. Ibid, 130-131

¹⁶ Ibid

¹⁷ Detaljnije vidjeti odredbe Ugovora iz Amsterdama (24-38)

Države članice čiji predstavnici u Savjetu, uslijed važećih odredaba nacionalnih ustava, nisu podržali zaključivanje ugovora, istim nisu bile "vezane", dok je za ostale države članice ugovor imao privremeni karakter.

Uloga Savjeta u procesu zaključivanja međunarodnih ugovora ostala je nepromijenjena i nakon 2003. godine kada je pravne posljedice počeo proizvoditi Ugovor iz Nice. Naime, umjesto jednoglasnosti predstavnika država članica, koja je i dalje zahtijevana u situacijama kada se ugovor odnosio na donošenje unutrašnjih akata, odluku o zaključivanju međunarodnih ugovora, Savjet je donosio kvalifikovanom većinom. Na temelju odredaba sadržanih u Ugovoru iz Nice, određeno je da odredbe sadržane u zaključenim međunarodnim ugovorima imaju obavezujuću pravnu snagu kada su u pitanju organi Unije¹⁸.

Prema današnjim Ugovornim rješenjima, Unija može u oblasti vanjske i sigurnosne politike "sklapati sporazume s jednom ili više država ili međunarodnih organizacija"¹⁹, te joj je, bez obzira na njenu pravnu prirodu, omogućen pristup Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda²⁰. Ugovorna sposobnost Unije regulisana je i odredbama Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU), prema kojima "Unija može sklopiti sporazum s jednom ili više trećih zemalja ili međunarodnih organizacija ako se tako predviđa Ugovorima ili ako je sklapanje sporazuma potrebno radi postizanja nekog od ciljeva iz Ugovorâ, u okviru politika Unije, ili ako je to predviđeno nekim pravno obavezujućim aktom Unije ili bi moglo utjecati na zajednička pravila ili promijeniti njihovo područje primjene. Sporazumi koje sklapa Unija obavezujući su za institucije Unije i za njezine države članice."²¹. Unija, također, "može s jednom ili više trećih zemalja ili međunarodnih organizacija sklapati sporazume o pridruživanju koji uključuju uzajamna prava i obaveze, zajedničko djelovanje i posebni postupak"²².

Međunarodni ugovori kao izvor prava: pojmovno određenje

Međunarodni ugovori, kao „neposredna i najsnažnija manifestacija volje“²³ savremenih subjekata međunarodnog prava, predstavljaju primarne izvore prava na temelju kojih se formiraju, odvijaju, mijenjaju i prestaju društveni odnosi na međunarodnoj pravno-političkoj sceni. Postoje brojne definicije međunarodnih ugovora²⁴, no svakako se

¹⁸Čl. 24 Ugovora iz Nice: "Sporazumi sklopljeni pod uvjetima određenima ovim člankom obavezujući su za institucije Unije". Tekst u cijelosti dostupan na:

http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/12001C_Ugovor_iz_Nice_hrv.pdf

¹⁹ Čl. 37 Ugovora iz Lisabona

²⁰ Čl. 6 Ugovora iz Lisabona

²¹ Čl. 216 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije

²² Čl. 217 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije

²³ S. Avramov, M. Kreća, 51-52

²⁴ Međunarodni ugovori (engl. *International treaties*; njem. *Völkerrechtliche Verträge*) predstavljaju "najvažniji izvor međunarodnog prava; sporazumi sklopljeni između država ili drugih subjekata

najprihvatljivijom smatra ona prema kojoj su međunarodni ugovori pravni akti nastali na osnovu postignute saglasnosti volja „dvaju ili više subjekata međunarodnog prava“ izraženih „posredstvom nadležnih organa“²⁵, a u cilju stvaranja uzajamnih (recipročnih) prava i obaveza za subjekte međunarodnog prava.

Temeljnu odrednicu međunarodnog ugovora, posebice sa aspekta njegovog nastanka, predstavlja saglasnost volja subjekata međunarodnog prava. Bez obzira što međunarodno pravo ne predviđa poseban oblik manifestacije voljâ, ipak se volja subjekata prava ne može posmatrati izolovano od društvenih procesa, koji se odvijaju unutar međunarodne zajednice, sa jedne strane, niti smije biti protivna važećim odredbama međunarodnog prava, sa druge strane. Naprotiv - međunarodni ugovori, kao primarni instrumenti putem kojih se na međunarodnoj sceni, i to na svim poljima djelatnosti, ostvaruje saradnja između subjekata prava, moraju imati *oslonac* u međunarodnom pravu. Drugim riječima, međunarodni ugovori ne smiju biti u suprotnosti sa imperativnim normama međunarodnog prava (*ius cogens*), pri čemu se pod imperativnom normom podrazumijeva „norma koju je prihvatila i priznala cjelokupna međunarodna zajednica država kao normu od koje nikakvo odstupanje nije dopušteno i koja se ne može izmijeniti novom normom općeg međunarodnog prava istog karaktera.“²⁶

Obavezujuća pravna snaga međunarodnih ugovora proizlazi iz općeg pravnog načela *pacta sunt servanda*, koji je sadržan i u čl. 26 Bečke konvencije o pravu ugovora iz 1969. godine, a prema kojem „svaki ugovor koji je na snazi obavezuje stranke i one ga moraju izvršavati u dobroj vjeri“²⁷. Imajući u vidu činjenicu da međunarodni ugovori predstavljaju međunarodne instrumente, koji stvaraju prava i obaveze za njegove stranke, države potpisnice ne mogu se pozivati na odredbe nacionalnog prava kako bi opravdale neizvršenje datog ugovora. U vezi s tim, prema tvrdnjama Čok, V. glavni cilj sklapanja međunarodnih ugovora i "usvajanja međunarodnih pravila jeste njihova primena (poštovanje) od strane država, unutar nacionalnih pravnih sistema“.²⁸

Za oblast međunarodnog ugovornog prava od posebnog su značaja slijedeće konvencije: Bečka konvencija o pravu ugovora iz 1969., Bečka konvencija o sukcesiji država u

međunarodnog javnog prava, uređeni međunarodnim pravom kako bi postigli određeni pravni učinak". Navedeno prema: Grupa autora, Pravni leksikon, ur. V. Pezo, Leksikografski zavod "Miroslav Krleža", Zagreb, 2007, 723

²⁵ Detaljnije vidjeti: S. Avramov, M. Kreća, 51-52; S. Softić, 299-300; V.Đ. Degan, 121

²⁶ Tako je na primjer, na osnovu člana 53 Bečke konvencije o pravu ugovora iz 1969., „ništavan svaki ugovor koji je u trenutku svoga zaključenja u sukobu sa imperativnom normom opšteg međunarodnog prava.“, dok je čl. 64 Konvencije normirano da prestaje vrijediti ugovor koji je suprotan novonastaloj imperativnoj normi međunarodnog prava. Detaljnije vidjeti: Bečka konvencija o pravu ugovora iz 1969. godine, tekst dostupan na: <http://projuris.org/becka-konvencija-o-ugovornom-pravu-1969/>

²⁷ Ibid

²⁸ Detaljnije vidjeti: V. Čok, 61

odnosu na ugovore iz 1978. i Bečka konvencija o pravu ugovora između država i međunarodnih organizacija i između međunarodnih organizacija iz 1986. godine²⁹.

Međunarodni ugovori u pravnom sistemu Evropske unije

Kao entitet *sui generis*, Evropska unija je osnovana međunarodnim ugovorima, koji su zaključeni na temelju odredbi međunarodnog prava. Međutim, međunarodni ugovori na temelju kojih su tadašnje Evropske zajednice „započele svoj život kao međunarodne organizacije“³⁰ poslužili su i kao osnova za nastanak jednog novog pravnog poretka – poretka koji je, u znatnoj mjeri, autonoman (i samostalan) u odnosu na međunarodno javno pravo³¹.

Pravni (komunitarni) poredak Evropske unije, unutar kojeg razlikujemo *primarno* (konstitutivno komunitarno pravo) i *sekundarno* (izvedeno) pravo, u odnosu na nacionalne pravne sisteme država članica, ima primarni karakter, što, zapravo, podrazumijeva obavezu država članica da važeće nacionalne propise usklade sa komunitarnim propisima EU, naročito u onim oblastima koje su usko vezane za zajedničku politiku i zajedničke ciljeve Unije³².

²⁹ Nužno je naglasiti da su pitanja vezana za međunarodne ugovore u značajnoj mjeri regulisana i odredbama nacionalnih zakonodavstava. Tako na primjer, na osnovu svoje unutrašnje suverenosti države određuju koji su državni organi (i lica) ovlašteni za preuzimanje međunarodnih obaveza, zatim normiraju proces ratifikacije, kao i način primjene i/ili pristupanja međunarodnom ugovoru. Na temelju člana V 3.d) Ustava Bosne i Hercegovine, Predsjedništvo BiH je, između ostalog, nadležno za vođenje vanjske politike, kao i „vođenje pregovora za zaključenje međunarodnih ugovora Bosne i Hercegovine, otkazivanje i uz suglasnost Parlamentarne skupštine, ratifikovanje takvih ugovora“. Detaljnije vidjeti: član V 3. Ustava Bosne i Hercegovine (Aneks 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini) u: Dejtonski mirovni sporazum, JP NIO „Službeni list BiH“, Sarajevo, 1996

³⁰ V. Medović, 95

³¹ Svoju autonomnost (i samostalnost) pravni poredak u najvećoj mjeri „*Auguje*“ Sudu pravde koji je 1963. godine u presudi u predmetu *Van Gend en Loos (26/62)* zaključio da je Ugovor o osnivanju EEZ mnogo više od običnog „sporazuma koji zasniva samo međusobne obaveze između država ugovornica (...), te da, s tim u vezi, Zajednica predstavlja novi pravni poredak međunarodnog prava u čiju korist su države članice, iako samo u ograničenim oblastima, ograničile svoja suverena prava, čiji su subjekti ne samo države članice nego i njihovi građani“. Detaljnije vidjeti: Predmet Suda pravde *Van Gend en Loos v. Netherlands Fiscal Administration (26/62)*, 1963., 3; Z. Meškić, D. Samardžić, *Pravo Evropske unije I*, GLZ, Sarajevo, 2012, 170-171; V. Medović, 95-96; V. Knežević-Predić, 253

³² Premda je prihvaćena tradicionalna podjela na primarne i sekundarne izvore prava, u pravnom sistemu Evropske unije, za razliku od nacionalnih pravnih sistema država članica, ne postoji "jasna hijerarhija izvora prava". Naime, međunarodni ugovori zaključeni između Evropske unije i/ili država članica, s jedne strane, i trećih država i/ili međunarodnih organizacija, s druge strane, u hijerarhiji izvora komunitarnog prava svrstavaju se u tzv. "međuzonu", odnosno kategorisani su kao akti koji imaju nižu pravnu snagu u odnosu na osnivačke ugovore, ali su veće pravne snage u odnosu na sekundarne izvore prava. Detaljnije vidjeti: N. Reich, *Understanding EU Law - Objectives, Principles and Methods of Community Law*, Intersentia, Oxford, 2005, 13

Pod primarnim izvorima prava Unije podrazumijevamo osnivačke ugovore, zatim brojne ugovore, anekse i protokole³³ kojima su izmijenjeni i dopunjeni osnivački ugovori, kao i opća pravna načela EU i običajno pravo³⁴. S druge strane, u sekundarne izvore prava EU, pod kojim podrazumijevamo sve pravne norme sadržane u aktima donesenim od strane organa/institucija Unije, a koje nastaju na temelju primarnog prava, ubrajamo uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja³⁵.

Kategorije međunarodnih ugovora u pravu EU

Prema važećim Ugovornim odredbama, međunarodni ugovori, zahvaljujući kojima je Unija nastala (i razvijala se), s jedne strane, i zahvaljujući kojima je dobila jedinstveni pravni (komunitarni) poredak, sa druge strane, u pravnom sistemu Evropske unije primarno se javljaju kao:

- osnovni/osnivački ugovori i
- ugovori koje Unija zaključi sa trećim državama i/ili međunarodnim organizacijama, te,
- ugovori koje države članice zaključuju sa trećim državama i/ili međunarodnim organizacijama.

U pravu Evropske unije, pored navedenih kategorija međunarodnih ugovora, *poseban značaj* imaju *Konvencije* koje između sebe zaključuju države članice, kao i *mješoviti ugovori* koje Unija i države članice zaključuju sa trećim državama i/ili međunarodnim organizacijama.

Osnovni/osnivački ugovori

Osnivački ugovori predstavljaju okosnicu primarnog (konstitutivno-komunitarnog) prava³⁶. U odnosu na ostale kategorije međunarodnih ugovora koji proizvode pravne posljedice unutar pravnog sistema Evropske unije, osnivački ugovori imaju "jaču" pravnu snagu. Drugim riječima, osnivački ugovori, kao izraz volje utemeljivača Zajednice, odnosno

³³ Prema čl. 51 UEU „protokoli i prilozi Ugovorima čine njihov sastavni dio“.

³⁴ Opća pravna načela EU i običajno pravo svrstavamo u kategoriju tzv. nepisanih izvora primarnog prava.

³⁵ Na temelju čl. 288 UFEU (bivši čl. 249. UEZ-a): "Radi izvršavanja nadležnosti Unije, institucije donose uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja. Uredba ima opću primjenu. Obvezujuća je u cijelosti i neposredno se primjenjuje u svim državama članicama. Direktiva je obvezujuća, u pogledu rezultata koji je potrebno postići, za svaku državu članicu kojoj je upućena, a odabir oblika i metoda postizanja tog rezultata prepusten je nacionalnim tijelima. Odluka je u cijelosti obvezujuća. Odluka u kojoj je određeno kome je upućena, obvezujuća je samo za njih. Preporuke i mišljenja nemaju obvezujuću snagu."

³⁶ Prema odredbama važećih Ugovora, "Unija se temelji na ovom Ugovoru i Ugovoru o funkcioniranju Evropske unije (u daljnjem tekstu 'Ugovori'). Ta dva Ugovora imaju istu pravnu vrijednost". Detaljnije vidjeti: čl. 1 Ugovora o Evropskoj uniji

Unije, u hijerarhiji izvora komunitarnog prava *nadređeni* su svim ostalim međunarodnim ugovorima koje Unija i/ili države članice sklapaju sa trećim državama i/ili međunarodnim organizacijama.

U osnivačke ugovore svrstavamo:

- Ugovor o Evropskoj zajednici za uglj i čelik iz 1951. (stupio na snagu 1952. god.);
- Ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici i EUROATOM iz 1957. godine (tzv. Rimski ugovori)³⁷.

Među najznačajnije ugovore kojima su osnivački ugovori izmijenjeni i dopunjeni, pored Povelje osnovnih prava EU, ubrajamo:

- Ugovor o spajanju (Ugovor o fuziji) - akt iz 1965. godine;
- Jedinstveni evropski akt (1986.);
- Ugovor iz Maastrichta (Ugovor o osnivanju Evropske unije iz 1992.);
- Ugovor iz Amsterdama (1997.);
- Ugovor iz Nice (2001.), te
- Ugovor iz Lisabona (2007.)³⁸.

Međunarodni ugovori koje Unija zaključi sa trećim državama i/ili međunarodnim organizacijama: dejstvo i primjena

Prema ranijim Ugovornim rješenjima, Zajednica je zaključivala ugovore sa trećim državama i/ili međunarodnim organizacijama i to na osnovu „izričito datih ovlašćenja u odredbama konstitutivnih ugovora (...) ili u područjima obuhvaćenim konstitutivnim ugovorima u kojima su joj dodijeljena unutrašnja ovlašćenja“³⁹. Tako na primjer, odredbama

³⁷ O osnivačkim ugovorima detaljnije vidjeti u: Z. Meškić, D. Samardžić, 2012; V. Knežević - Predić, 2001.; B. Košutić, B. Rakić, B. Milisavljević, *Uvod u pravo evropskih integracija*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2012; N., Misita, 2010; osnivačke ugovore, tekstovi u cijelosti dostupni na: <http://www.mvep.hr/en/croatia-and-the-european-union/treaties/treaties-of-the-european-union/>

³⁸ Identičan pravni status imaju i aneksi i protokoli koji predstavljaju sastavne dijelove spomenutih ugovora. O sadržaju ovih ugovora, kao i o uspostavljenoj institucijskoj strukturi vlasti detaljnije vidjeti: Z. Meškić, D. Samardžić, 2012; V. Knežević - Predić, 2001; B. Košutić, B. Rakić, B. Milisavljević, 232-233; Jedinstveni evropski akt, Ugovor iz Maastrichta, Ugovor iz Amsterdama, Ugovor iz Nice. Ugovor iz Lisabona. Tekstovi dostupni na: <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/hrv.pdf>

³⁹ Detaljnije vidjeti: B. Košutić, B. Rakić, B. Milisavljević, 238-239; Ugovor o osnivanju EEZ; Ugovor iz Maastrichta, Ugovor iz Amsterdama, Ugovor iz Nice.

Tekstovi dostupni na: <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/hrv.pdf>

Ovlaštenja Zajednice da „osigurava održavanje svih odgovarajućih odnosa s tijelima Ujedinjenih naroda, njihovih specijaliziranih ustanova i Općeg sporazuma o carinama i trgovini“, kao i svim drugim međunarodnim organizacijama i trećim državama, zavisila su prevashodno od same „interpretacije“ unutrašnjih ovlaštenja. Drugim riječima, zavisila su od implicitnih ovlaštenja (*implied powers*). U

Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (EEZ), Zajednica je mogla „sa trećom državom, savezom država ili međunarodnom organizacijom sklopiti sporazume o pridruživanju koji uključuju uzajamna prava i obaveze, zajedničko djelovanje i posebne postupke“, pri čemu su zaključeni ugovori bili „obavezujući za institucije Zajednice i države članice“⁴⁰.

Na temelju člana 37 Ugovora o Evropskoj uniji, kao i člana 216 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, Unija „može sklopiti sporazum s jednom ili više trećih zemalja ili međunarodnih organizacija“⁴¹. Do zaključenja spomenutih ugovora/sporazuma dolazi ukoliko je to predviđeno Ugovorima ili „ako je sklapanje sporazuma potrebno radi postizanja nekog od ciljeva iz Ugovorâ, u okviru politike Unije, ili ako je to predviđeno nekim pravno obavezujućim aktom Unije ili bi moglo utjecati na zajednička pravila ili promijeniti njihovo područje primjene“⁴².

Važećim odredbama UEU i UFEU, prilikom svog djelovanja na međunarodnoj sceni Evropska unija je ovlaštena da „razvija poseban odnos sa susjednim zemljama radi uspostave područja blagostanja i dobrosusjedskih odnosa, utemeljen na vrijednostima Unije i obilježen

međunarodnom javnom pravu, pod implicitnim ovlaštenjima, barem kada je riječ o međunarodnim organizacijama, podrazumijevaju se ona ovlaštenja koja nisu izričito predviđena osnivačkim ugovorom (ugovorom-ustavom) date organizacije, ali su kao takva neophodna za što efikasnije, potpunije i kvalitetnije realizovanje definisanih ciljeva i zadataka. Detaljnije vidjeti: V.Đ. Degan, 2000; S. Softić, 2012; V. Medović, 2009, V. Čok, 2010.

Potpunijem razumijevanju obima implicitnih ovlaštenja Evropske unije u velikoj mjeri doprinijela je i sudska praksa. S tim u vezi, neophodno je podsjetiti na stav Suda pravde u predmetu *ERTA* prema kojem je Zajednici omogućeno korištenje ovlasti na međunarodnom nivou, koje na temelju Osnivačkih ugovora ima na unutrašnjem planu. Naime, Zajednici je dozvoljeno zaključivanje međunarodnih ugovora sa trećim državama kako bi realizovala svoje ciljeve i zadatke koji su povezani sa unutrašnjim i vanjskim odnosima. Stav Suda u ovom slučaju je bio da „svaki put kada zajednica, radi sprovođenja zajedničke politike predviđene Ugovorom, usvoji odredbe koje postavljaju zajednička pravila, u bilo kojoj formi da su donijeta, države članice više nemaju pravo, djelujući samostalno ili čak kolektivno, da preuzimaju obaveze prema trećim državama koje mogu ugroziti ta pravila.“ Detaljnije vidjeti: Presuda Suda pravde Evropskih zajednica u predmetu *22/70 Commission of the European Communities v Council of the European Communities - European Agreement on Road Transport (ERTA) [1971] ECR 263*, tekst dostupan na:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61970CJ0022>

⁴⁰ Detaljnije vidjeti: čl. 238 i čl. 228 st.2 Ugovora o osnivanju EEZ. Tekst u cijelosti dostupan na: <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/hrv.pdf>

⁴¹ Detaljnije vidjeti: čl. 37 UEU, čl. 216 UFEU

⁴² Čl. 216 st.1 UFEU

O tome da li su međunarodni ugovori/sporazumi u skladu sa Ugovorima, na zahtjev država članica, Evropskog parlamenta, Savjeta ili Komisije, mišljenje donosi Sud EU. Ukoliko je „mišljenje Suda negativno, predviđeni sporazum može stupiti na snagu samo ako se izmijeni ili ako se revidiraju Ugovori“. (čl. 216 st.11 UFEU)

bliskim i miroljubivim odnosima koji se temelje na suradnji“, te, s tim u vezi, može sklapati „posebne sporazume s dotičnim zemljama“⁴³. Nadalje, prema čl. 207 UFEU Unija je ovlaštena da, prilikom realizacije zajedničke trgovinske politike, zaključuje carinske i trgovinske „sporazume o trgovini robom i uslugama te komercijalne aspekte intelektualnog vlasništva“⁴⁴.

Postupak zaključivanja međunarodnih ugovora između Unije i trećih država i/ili međunarodnih organizacija normiran je članom 218 UFEU. S tim u vezi, Savjet „odobrava otvaranje pregovora, donosi direktive za pregovore, odobrava potpisivanje sporazuma i sklapa ih“. Ukoliko je riječ o međunarodnim ugovorima čiji predmeti se u potpunosti ili djelimično vezuju za oblast vanjskih poslova i sigurnosne politike, Komisija ili Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku daje preporuke Savjetu „koji donosi odluku kojom se odobrava otvaranje pregovora i kojom se ovisno o predmetu predviđenog sporazuma, imenuje pregovarač Unije ili voditelj pregovaračkog tima Unije“. Ukoliko se, pak, radi o međunarodnim ugovorima čiji predmeti se ne odnose na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, Savjet, uz prethodnu saglasnost Evropskog parlamenta, donosi odluku o sklapanju: „(i) sporazuma o pridruživanju; (ii) sporazuma o pristupanju Unije Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda; (iii) sporazuma kojima se utvrđivanjem postupaka suradnje uspostavlja poseban institucionalan okvir; (iv) sporazuma sa znatnim proračunskim implikacijama za Uniju; (v) sporazuma kojima se pokrivaju područja na koja se primjenjuje ili redovni zakonodavni postupak ili posebni zakonodavni postupak kada je potrebna suglasnost Evropskog parlamenta“. Tokom procesa sklapanja ugovora, Savjet odlučuje kvalifikovanom većinom. Jednoglasnost članova Savjeta se zahtijeva u situacijama kada se ugovor/sporazum odnosi na područje za koje je za donošenje akta Unije potrebna jednoglasna odluka; za sporazume o pridruživanju; „sporazume iz članka 212. s državama koje su kandidatkinje za pristupanje“, kao i za sporazume o pristupanju Unije Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda⁴⁵. No, bez obzira na koju se oblast odnose, „sporazumi koje sklapa Unija obavezujući su za institucije Unije i za njezine države članice“⁴⁶.

Prilikom analize ugovora, koje je Unija zaključila sa trećim državama (i/ili međunarodnim organizacijama) nužno se osvrnuti i na pitanje: „Da li zaključeni međunarodni ugovori imaju direktno dejstvo, odnosno da li se direktno primjenjuju u nacionalnim pravnim sistemima država članica?“. Odgovor na ovo pitanje je jednostavno dobiti ukoliko je riječ o međunarodnom ugovoru koji sadrže odredbe kojima je normirana

⁴³ Pod „posebnim sporazumima“ podrazumijevaju se „sporazumi o pridruživanju“ koji sadržavaju uzajamna prava i obveze kao i mogućnost zajedničkog poduzimanja aktivnosti“. Čl. 8 st. 2 UEU, čl. 217 UFEU

⁴⁴ Prilikom zaključivanja spomenutih trgovinskih ugovora/sporazuma „ne utječe se na razgraničenje nadležnosti između Unije i država članica, te ne dovodi do usklađivanja zakonskih i drugih odredaba država članica ako je Ugovorima isključeno takvo usklađivanje“ (čl. 207 st.6 UFEU).

⁴⁵ Detaljnije vidjeti: čl. 218 UFEU

⁴⁶ Čl. 216 st.2 UFEU

obaveza neposredne (direktne) primjene datog sporazuma u nacionalnim pravnim sistemima država članica. U ovom slučaju se, dakle, pitanje dejstva i primjene međunarodnog ugovora rješava u skladu sa izraženom zajedničkom voljom ugovornih strana, a što je uređeno važećim odredbama i opštim načelima međunarodnog javnog prava.

Međutim, situacija je bitno drugačija ukoliko je riječ o međunarodnim ugovorima koji ne sadrže odredbu o direktnoj primjeni i direktnom dejstvu. U tom slučaju je prepušteno Sudu EU da, vodeći računa o ciljevima i zajedničkoj politici Unije, odluči o neposrednoj (ne)primjeni i neposrednom (ne)dejstvu sporazuma. S tim u vezi, nužno se osvrnuti na odluku Suda EU u predmetu *12/86 Meryem Demirel v Stadt Schwabisch Gmund* [1987] ECR 3719, u kojoj je, između ostalog, naznačeno da se „odredba ugovora kojega je Zajednica zaključila s državom koja nije članica mora smatrati izravno primjenjivom kada, uzimajući u obzir njen tekst, te narav i svrhu samog ugovora, sadrži jasnu i preciznu obavezu koja u svojoj provedbi i učincima nije podvrgnuta donošenju, odnosno prihvatanju bilo kakvih naknadnih mjera“⁴⁷.

Zahvaljujući spomenutoj Odluci, prilikom odlučivanja o neposrednoj (ne)primjeni određenog međunarodnog ugovora Sud EU se danas koristi *testom uslovnosti*⁴⁸ na osnovu kojeg vrši procjenu „svrhe, duha, strukture i uslova međunarodnog sporazuma“⁴⁹. S tim u vezi, prilikom ocjene svrhe analizira se predmet ugovora, kao i ciljevi koji se njegovim zaključivanjem žele postići, dok analiza duha i strukture ugovora podrazumijeva dovođenje konkretnog ugovora u vezu sa zajedničkim ciljevima Unije i njenom politikom⁵⁰.

⁴⁷ Odluka Suda EU u predmetu *12/86 Meryem Demirel v Stadt Schwabisch Gmund* [1987] ECR 3719, tekst dostupan na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61970CJ0022>

⁴⁸ Odlukom Suda, sporazumi o pridruživanju su uspješno „položili“ test uslovnosti, te su na osnovu toga postali direktno primjenjivi u nacionalnim pravnim sistemima država članica. S druge strane GATT i WTO sporazum nisu usko povezani sa zajedničkim ciljevima i zajedničkom politikom Unije, te kao takvi nisu „položili“ test uslovnosti, što je za posljedicu imalo neproizvođenje direktnog dejstva u nacionalnim pravnim sistemima država članica. Detaljnije vidjeti: *ibid*; Z. Meškić, D. Samardžić, 223

⁴⁹ V. Medović, 144-145

⁵⁰ Ukoliko međunarodni ugovor nije moguće direktno primijeniti u pravni sistem Unije i/ili država članica, to ni u kom slučaju ne znači da se preuzete obaveze neće realizovati. Naprotiv. Određeni međunarodni ugovor će indirektno proizvoditi pravne posljedice unutar postojećih pravnih poredaka, čime se još jednom potvrđuje podređenost sekundarnog prava zaključenim međunarodnim ugovorima. S tim u vezi, kada se sekundarni izvori komunitarnog prava mogu tumačiti na različite načine, "prednost treba dati, ukoliko je to moguće, tumačenju koje je u skladu sa međunarodnim sporazumom". Prilikom usklađivanja sekundarnog prava sa međunarodnim ugovorima nužno se mora voditi računa o "bliskosti" međunarodnog ugovora sa utvrđenim ciljevima i definisanom politikom Unije, s jedne strane, kao i o tome da se ne odstupa od odredbi sadržanih u primarnim izvorima komunitarnog prava. Detaljnije vidjeti: *ibid*, 178

Međunarodni ugovori koje države članice zaključče sa trećim državama i/ili međunarodnim organizacijama: dejstvo i primjena

Savremene države predstavljaju primarne subjekte međunarodnog prava, te su kao takve ovlaštene da, s ciljem realizacije vlastitih i/ili regionalnih ciljeva i politika, zaključuju međunarodne ugovore. Međutim, kada govorimo o državama članicama Evropske unije njihovo samostalno djelovanje na međunarodnoj sceni *ograničeno* je isključivom nadležnošću Unije⁵¹. Naime, države članice Evropske Unije, njegujući svoje nacionalne identitete, „koji su neodvojivo povezani s njihovim temeljnim političkim i ustavnim strukturama, uključujući regionalnu i lokalnu samoupravu“, zadržavaju nadležnosti koje Ugovorima nisu dodijeljene Uniji, što, između ostalog, podrazumijeva prava i ovlasti za zaključenje međunarodnih ugovora sa trećim državama i/ili međunarodnim organizacijama⁵². S tim u vezi, kao subjekti međunarodnog prava, države članice Unije u skladu sa svojim temeljnim državnim funkcijama, „uključujući osiguranje teritorijalne cjelovitosti države, očuvanje javnog poretka i zaštite nacionalne sigurnosti“⁵³, svakodnevno sklapaju međunarodne ugovore.

Nadalje, do zaključenja međunarodnih ugovora sa trećim državama i/ili međunarodnim organizacijama može doći i u situacijama kada države članice, djelujući u skladu sa važećim Ugovornim odredbama i poštujući načela lojalne saradnje i uzajamnog poštovanja, „poduzimaju sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Ugovora ili akata institucija Unije“⁵⁴. Drugim riječima, do sklapanja međunarodnih ugovora između država članica i trećih država i/ili međunarodnih organizacija dolazi u situacijama kada države članice nastoje olakšati „ostvarivanje zadaća Unije“⁵⁵. Tako na primjer, a imajući u vidu navedeno, na temelju čl. 219 UFEU, „države članice mogu voditi pregovore u okviru međunarodnih tijela i sklapati međunarodne ugovore, ne dovodeći pritom u pitanje nadležnost i sporazume Unije u odnosu na ekonomsku i monetarnu uniju“. Nadalje, „i Unija i države članice mogu sklapati sporazume

⁵¹ Na temelju čl. 3 UFEU, „1. Unija ima isključivu nadležnost u sljedećim područjima:

- (a) carinskoj uniji;
- (b) utvrđivanju pravila o tržišnom natjecanju potrebnih za funkcioniranje unutarnjeg tržišta;
- (c) monetarnoj politici za države članice čija je valuta euro;
- (d) očuvanju morskih bioloških resursa u okviru zajedničke ribarstvene politike;
- (e) zajedničkoj trgovinskoj politici.

2. Unija ima i isključivu nadležnost za sklapanje međunarodnog sporazuma kad je njegovo sklapanje predviđeno zakonodavnim aktom Unije ili ako je takav sporazum potreban kako bi Uniji omogućio izvršavanje njezine unutarnje nadležnosti ili u mjeri u kojoj bi njegovo sklapanje moglo utjecati na zajednička pravila ili izmijeniti njihov opseg.“

⁵² Detaljnije vidjeti čl. 4 UEU

⁵³ Na temelju odredbi UEU, „nacionalna sigurnost posebice ostaje isključiva odgovornost svake države članice“. Detaljnije vidjeti: čl. 4 UEU

⁵⁴ Čl. 4 UEU

⁵⁵ Ibid

iz oblasti razvojne, ekonomske, finansijske, tehničke i druge saradnje sa trećim državama i/ili međunarodnim organizacijama, pri čemu se njihovo djelovanje međusobno dopunjuje“. Odnosno, „u okviru svojih nadležnosti Unija i države članice saraduju s trećim zemljama i nadležnim međunarodnim organizacijama. Aranžmani za saradnju Unije mogu biti predmetom sporazuma između Unije i dotičnih trećih strana“, pri čemu se "ne dovodi u pitanje nadležnost država članica za vođenje pregovora u okviru međunarodnih tijela i sklapanje međunarodnih sporazuma.“⁵⁶. Prilikom poduzimanja bilo kakvog djelovanja na međunarodnoj sceni ili preuzimanja bilo koje obveze, države članice su dužne da se suzdržavaju od svakog postupka koji je suprotan "interesima Unije ili koji bi mogao narušiti njezinu učinkovitost kao kohezivne snage u međunarodnim odnosima“⁵⁷.

Nadalje, međunarodni ugovori zaključeni između države članice i trećih država i/ili međunarodnih organizacija nisu obavezujući za Evropsku uniju, osim „ukoliko sama ne pristupi datom sporazumu“⁵⁸. Izuzetak predstavljaju obaveze (i ovlasti) proizašle iz zaključenih ugovora a koje na temelju odluka Suda EU, u formi općih načela komunitarnog prava, direktno obavezuju EU i njene institucije⁵⁹.

Pravni status tzv. „starih međunarodnih ugovora“ država članica regulisan je članom 351 UFEU (bivši član 307. UEZ-a), prema kojem „odredbe Ugovora ne utječu na prava i obveze koje proizlaze iz sporazuma sklopljenih prije 1. siječnja 1958. ili, za države pristupnice, prije datuma njihova pristupanja, a koje su sklopile jedna ili više država članica s jedne strane te jedna ili više trećih zemalja s druge strane“. Nadalje, ukoliko su zaključeni sporazumi u suprotnosti sa Ugovornim odredbama, „dotična država članica ili dotične države članice poduzimaju sve odgovarajuće korake za otklanjanje utvrđenih neusklađenosti. U tu svrhu države članice po potrebi pomažu jedna drugoj i, ako je to potrebno, zauzimaju zajednički stav“. Prilikom primjene „*starih međunarodnih ugovora*“, države članice nužno vode računa o činjenici da „prednosti koje su svakoj državi članici dodijeljene na temelju Ugovora čine sastavni dio osnivanja Unije, te su stoga neodvojivo povezane sa stvaranjem zajedničkih institucija, davanjem ovlasti tim institucijama i pružanjem istih prednosti od strane svih drugih država članica“⁶⁰.

⁵⁶ Detaljnije vidjeti: čl. 211, 212 i 219 UFEU

⁵⁷ Detaljnije vidjeti: čl. 24 UEU

⁵⁸ Z. Meškić, D. Samardžić, 223

⁵⁹ S tim u vezi, neophodno je podsjetiti na značaj koji Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ima u pravu EU. Naime, na temelju čl.6 st. 3 „temeljna prava, kako su zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, čine opća načela prava Unije.“

⁶⁰ Čl. 351 UFEU

Konvencije i mješoviti ugovori

Kao izraz međusobne saradnje usmjerene na „unapređivanje ciljeva Unije, zaštiti njezinih interesa i jačanje procesa njezine integracije“⁶¹, država članice su ovlaštene da između sebe zaključuju međunarodne ugovore – *konvencije*. Međutim, specifičnost ovih međunarodnih ugovora jeste materija koju obuhvaćaju. Naime, konvencije se zaključuju povodom pitanja koja „djelimično zalaze u oblasti koje spadaju u domen Unije ili se graniče s njima“⁶², a koja, kao takva, *nisu regulisana* niti jednim obavezujućim aktom komunitarnog prava. Konvencije — međunarodni ugovori zaključeni između država članica, imaju izuzetno *specifičan* status u komunitarnom pravu EU. Naime, obzirom na sadržaj koji obuhvataju, konvencije formalnopravno ne predstavljaju dio komunitarnog prava⁶³, nego više pripadaju domenu međunarodnog javnog prava. S tim u vezi, konvencijama se ne mogu mijenjati pravila koja pripadaju komunitarnom pravu Evropske unije. Države članice su, dakle, ovlaštene da putem bilateralnih ili multilateralnih međunarodnih ugovora (konvencija) normiraju određenu oblast, ali samo dok Unija i njene institucije odgovarajućim obavezujućim komunitarnim aktom ne uredi dato pitanje. Onog momenta kada Unija donese obavezujući komunitarni akt države članice gube prava i ovlasti da samostalno uređuju određenu oblast⁶⁴.

Konvencije koje su zaključene *u skladu sa pravilima komunitarnog prava EU* imaju isto pravno dejstvo kao i međunarodni ugovori koje je Unija i/ili država članica zaključila sa trećim državama i/ili međunarodnim organizacijama, te kao takve, obavezuju institucije Unije i njene države članice. S druge strane, pod *mješovitim ugovorima* podrazumijevamo međunarodne ugovore koje Unija zajedno sa jednom ili više država članica zaključi sa trećim državama i/ili međunarodnim organizacijama. Mješoviti ugovori⁶⁵, sa teorijsko pravnog

⁶¹ Čl. 20 st.1 UEU

⁶² V. Medović, 108

⁶³ Prema tvrdnjama V. Medovića, konvencije zaključene među državama članicama predstavljaju dio „*acquis communautaire*“, pod kojim se podrazumijeva „celokupno komunitarno pravno nasleđe: formalni izvori komunitarnog prava, praksa organa Evropske zajednice i nacionalnih organa u njihovom tumačenju i primeni, kao i propisi koje su države članice samostalno ili kolektivno donele u vezi sa ciljevima Evropskih zajednica“. Detaljnije vidjeti: *ibid*, f.n. 307

⁶⁴ Tako na primjer, na temelju čl. 25 st.2 Uredbe (EZ) br. 593/2008 Evropskog parlamenta i Savjeta od 17. juna 2008. o pravu mjerodavnom za ugovorne obaveze (Rim I), „ova Uredba, među državama članicama, ima prednost nad konvencijama koje su zaključene isključivo između dvije ili više njih u mjeri u kojoj takve konvencije obuhvataju predmete regulisane ovom Uredbom“. Tekst preuzet iz: J. Alihodžić, *Razvoj evropskog međunarodnog privatnog prava: pravci reforme zakonodavstva u Bosni i Hercegovini*, Off-set, Tuzla, 2012, 470.

⁶⁵ Pitanje pridruživanja Uniji je od posebnog značaja kako za samu Uniju, tako i za njene države članice. Iz tih razloga, u savremenom komunitarnom pravu EU, a kada govorimo o mješovitim ugovorima, posebno mjesto zauzimaju Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju koje Unija i države članice zaključuju sa trećim državama i/ili međunarodnim organizacijama. Na temelju važećih odredbi i

aspekta, predstavljaju izraz kompromisa u situacijama kada postoje nesuglasice oko Ugovornih ovlaštenja Unije. Naime, mješoviti ugovori se koriste u slučajevima kada predmet ugovora potpada pod „*konkurentu*“ nadležnost, ili je, pak, riječ o predmetu koji jednim dijelom spada „u isključivu, a delom u konkurentnu nadležnost“⁶⁶ Unije. Sa aspekta država članica, mješoviti ugovori su i više nego poželjni jer državama članicama omogućavaju djelovanje na međunarodnoj sceni, te samim tim i aktivniju ulogu prilikom zaključenja određenog međunarodnog ugovora⁶⁷.

ZAKLJUČAK

Evropska unija predstavlja entitet *sui generis* koji je *stvoren* međunarodnim ugovorima, pri čemu ti osnivački ugovori, *zajedno* sa svim drugim ugovorima koji se zaključuju (ili su već zaključeni) između Unije i/ili država članica, sa jedne strane, i trećih država i/ili međunarodnih organizacija, sa druge strane, predstavljaju osnovu za nastanak i razvoj (specifičnog) komunitarnog prava Evropske unije.

Pravilno razumijevanje pravne prirode međunarodnih ugovora je od izuzetnog značaja posebice ukoliko se ima u vidu da njihovim zaključivanjem Evropska unija potvrđuje svoj međunarodnopravni subjektivitet. S druge strane, međunarodni ugovori su značajni i za same države članice Unije jer im je, u oblastima koje ne potpadaju pod isključivu nadležnost Unije (nego se odnose na pitanja koja proizlaze iz unutrašnjeg i vanjskog državnog suvereniteta), sklapanjem sporazuma omogućeno da na međunarodnoj sceni rješavaju određena pitanja čime se *potvrđuju* kao subjekti međunarodnog (javnog) prava. Djelovanjem na međunarodnoj sceni države članice su dužne da doprinose razvoju i jačanju zajedničkih ciljeva i interesa Unije.

Međunarodni ugovori, koji se pojavljuju unutar komunitarnog pravnog poretka nemaju istu pravnu snagu. Naime, osnivački ugovori EU predstavljaju osnovu primarnog komunitarnog prava i nadređeni su svim ostalim pravnim aktima koji proizvode pravne

opšteprihvaćenih načela međunarodnog javnog prava, treće države i/ili međunarodne organizacije ispunjenje obaveze sadržane u Sporazumu mogu zahtijevati i od Unije i od države članice. No, na temelju komunitarnog prava EU, obavezu prema trećim državama i/ili međunarodnim organizacijama, ispuniti će Unija i/ili država članica u skladu sa svojim Ugovornim nadležnostima, odnosno „ona potpisnica koja je za to nadležna“. Detaljnije vidjeti: Z. Meškić, D. Samardžić, 223; čl. 217 i 218 UFEU

⁶⁶ V. Medović, 76

⁶⁷ Međutim, za razliku od ranijih Ugovornih rješenja, jasniji sistem podjele nadležnosti ustanovljen odredbama Ugovora iz Lisabona omogućio je Uniji da, na osnovu isključive jurisdikcije, samostalno zaključuje ugovore (sporazume) sa trećim državama i/ili međunarodnim organizacijama, zbog čega je došlo do *smanjenja* broja zaključenih mješovitih ugovora.

O pravnoj prirodi konvencija i mješovitih sporazuma, detaljnije vidjeti u: V. Medović, 2009; V. Knežević - Predić, 2001; Z. Meškić, D. Samardžić, 2012.

posljedice unutar Unije. S druge strane, međunarodni ugovori koje zaključuje Unija i/ili država članica sa trećim državama i/ili međunarodnim organizacijama u hijerarhiji izvora komunitarnog prava nalaze se u tzv. „međuzoni“, te su slabije pravne snage u odnosu na osnivačke ugovore, dok su *nadređeni* sekundarnim izvorima komunitarnog prava.

Odredbe komunitarnog pravnog poretka - poretka koji je u odnosu na međunarodno javno pravo autonomno i samostalno - predstavljaju *primarne* pravne norme kojima se uređuje pitanje statusa međunarodnih ugovora u pravu Evropske unije. Međutim, ovo ni u kom slučaju ne znači da temeljne važeće norme i opšteprihvaćena načela međunarodnog javnog prava nisu našla svoju primjenu u oblasti međunarodnih ugovora zaključenih između Unije i/ili država članica i trećih država i/ili međunarodnih organizacija. Naprotiv. Da bi međunarodni ugovori, kao primarni instrumenti putem kojih se na međunarodnoj sceni, i to na svim poljima djelatnosti, ostvaruje saradnja između subjekata prava, proizvodili pravne posljedice moraju imati *oslonac* u međunarodnom pravu, odnosno ne smiju biti u suprotnosti sa imperativnim normama međunarodnog prava (*ius cogens*). Međutim, ovo međunarodno pravilo je, barem kada je riječ o međunarodnim ugovorima iz tzv. „međuzone“ komunitarnih izvora prava, dopunjeno i komunitarnom normom kojom se nameće obaveza njihove usklađenosti sa osnivačkim ugovorima.

S druge strane, a potkrepljujući to i važećim komunitarnim odredbama, obavezujuća pravna snaga zaključenih međunarodnih ugovora proizlazi iz općeg pravnog načela *pacta sunt servanda*. S tim u vezi, na temelju odredaba komunitarnog prava zaključeni sporazumi obavezuju i Uniju i njene države članice, te se kao takvi moraju izvršavati u dobroj vjeri.

Bez obzira ko se javlja kao ugovorna strana, zaključenim međunarodnim ugovorima, pored realizacije *definisanih unijskih* ciljeva i zajedničkih politikâ, omogućava se državama članicama Unije uspješnije *balansiranje* između komunitarnih i nacionalnih ciljeva, politika i interesa, te se doprinosi efikasnijoj i potpunijoj zaštiti pojedinaca koji svoja prava i obaveze vezuju za prostor Evropske unije.

LITERATURA

1. Alihodžić, J., Razvoj evropskog međunarodnog privatnog prava: pravci reforme zakonodavstva u Bosni i Hercegovini, Off-set, Tuzla, 2012;
2. Avramov, S., Kreća, M., Međunarodno javno pravo (osamnaesto izmenjeno i dopunjeno izdanje), „Savremena administracija“, Beograd, 2003;
3. Čok, V., Spone međunarodnog i uporednog prava – Primeri iz oblasti ljudskih prava, JP „Službeni glasnik, Beograd, 2010;
4. Follesdal, A., Union Citizenship: Conceptions, Conditions and Preconditions, ed. Union Citizenship, *Special Issue of Law and Philosophy*, 2003, 233-237;
5. Grupa autora, Pravni leksikon, ur. V. Pezo, Leksikografski zavod "Miroslav Krleža", Zagreb, 2007;

6. Habermas, J., Ogled o ustavu Evrope, Centar za javno pravo, Sarajevo, 2011;
7. Knežević-Predić, V., Ogled o suverenosti: Suverenost i Evropska unija, Institut za političke studije, Beograd, 2001;
8. Košutić, B., Rakić, B., Milisavljević, B., Uvod u pravo evropskih integracija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2012;
9. Lapaš, D., Pravo međunarodnih organizacija, Narodne novine, Zagreb, 2008;
10. Medović, V., Međunarodni sporazumi u pravu Evropske unije, JP "Službeni glasnik", Beograd, 2009;
11. Meškić, Z., Samardžić, D., Pravo Evropske unije I, GIZ, Sarajevo, 2012;
12. Misita, N., Evropska unija - osnivanje i razvoj, Revicon, Sarajevo, 2010;
13. Odluka Suda EU u predmetu *12/86 Meryem Demirel v Stadt Schwabisch Gmund* [1987] ECR 3719, tekst dostupan na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61970CJ0022>
14. Odluka Suda pravde Evropskih zajednica u predmetu *22/70 Commission of the European Communities v Council of the European Communities - European Agreement on Road Transport (ERTA)* [1971] ECR 263, tekst u cijelosti dostupan na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61970CJ0022>
15. Odluka Suda pravde u predmetu *Van Gend en Loos v. Netherlands Fiscal Administration* (26/62), 1963; tekst u cijelosti dostupan na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61970CJ0022>
16. Reich, N., Understanding EU Law - Objectives, Principles and Methods of Community Law, Intersentia, Oxford, 2005, 13
17. Softić, S., Međunarodno pravo, DES, Sarajevo, 2012;
18. Šahović, M., Uloga uporednopravnog metoda u stvaranju međunarodnog prava, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, broj 4, 1978, 515
19. Ugovor iz Amsterdama o izmjeni Ugovora o Evropskoj uniji, Ugovorâ o osnivanju Evropskih zajednica i određenih s njima povezanih akata (2001/C 80/01), tekst dostupan na: http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/12001C_hrv.pdf
20. Ugovor iz Nice o izmjeni Ugovora o Evropskoj uniji, Ugovorâ o osnivanju Evropskih zajednica i određenih s njima povezanih akata (2001/C 80/01), tekst dostupan na: http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/12001C_hrv.pdf
21. Ugovor o Evropskoj uniji (92/C 191/01), tekst dostupan na http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/12001C_hrv.pdf
22. Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice, tekst dostupan na: <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/hrv.pdf>
23. Ugovora iz Lisabona o izmjenama Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o osnivanju Evropske zajednice (2007/C 306/01). Tekst dostupan na: http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/12007L_hrv.pdf
24. Ustav Bosne i Hercegovine (Aneks 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini) u: Dejtonski mirovni sporazum, JP NIO „Službeni list BiH“, Sarajevo, 1996

Dženeta Mirašćić