

IMPLICITNE SPOLJNE NADLEŽNOSTI EVROPSKE UNIJE

Ključne riječi:

ERTA; Evropska unija; spoljne nadležnosti.

Autor:

Mr Radmila Dragišić je doktorand na Pravnom fakultetu Univerziteta u Banjoj Luci.

Korespondencija:

r.dragisic@rsz.vladars.net

Oblast:

Međunarodno pravo

Rezime

Antologijski slučaj ERTA smatra se slučajem u kojem su razvijene konture učenja o implicitnoj (podrazumijevajućoj) spoljnoj nadležnosti Evropske unije. To logički utemeljeno učenje, koje je do sada već detaljno razrađeno, u martu 2021. godine proslavilo je svoj 50. rođendan. Stoga, pokazuje se opravdanim da ga se podsjetimo i istražimo u kojoj mjeri je aktuelno danas. U središtu našeg interesovanja jeste sadržinsko određenje spoljnih implicitnih nadležnosti, njihov nastanak i geneza na ravni Unije, kao i doseg njihove primjene u postlisabonskom periodu, iskazani kroz izabranu jurisprudenciju Suda pravde Evropske unije. U istraživanju koristimo analitičke i sintentičke metode, pri čemu u okviru njih centralno mjesto zauzimaju analiza sadržaja i istorijsko-komparativna analiza. U konačnici zaključujemo da koncizno pojašnjavanje slučajeva u kojima Unija ima spoljnu nadležnost dodatno ojačava potrebu stalnog ugledanja na tumačenja koja je Sud dao u ERTA presudi, a što može da bude plodno tlo za suviše edstenzivno ocjenjivanje od strane tog pravosudnog organa.

DOI:

10.5937/politeia0-38236

Datum prijema članka:

02.06.2022.

Datum konačnog prihvatanja članka za objavljivanje:

22.11.2022.

UVOD

Presuda u slučaju ERTA (ECLI:EU:C:1971:32), zahvaljujući Sudu pravde koji je svoje pravo i dužnost da tumači osnivačke ugovore po inerciji koristio da iznađe modus za ekstenzivno i pomalo ideološko tumačenje i izlaženje iz ugovornih okvira, dala je doprinos razvoju ustavne, unutrašnje i spoljne strukture pravnog poretka Unije. Označila je prelomnu tačku u njegovom razvoju, baš kao i presude Van Gend en Loos o neposrednom dejstvu i novom pravnom poretku međunarodnog prava (ECLI:EU:C:1963:1), Costa v ENEL o formiranju zajednice neodređenog trajanja, sa sopstvenim institucijama, pravnim subjektivitetom i kapacitetom predstavljanja na međunarodnom planu i naročito realnom moći koja proizlazi iz prenosa nadležnosti sa država-članica na zajednicu te primata komunitarnog prava u odnosu na pravo država-članica (ECLI:EU:C:1964:66), Franz Grad o neposrednom dejstvu odluka (ECLI:EU:C:1970:78) ili Van Duyn o neposrednom dejstvu direktiva (ECLI:EU:C:1974:133). Naime, o slučaju ERTA govorimo kao o prvom slučaju u kojem su se Komisija i Savjet neposredno sukobili pred Sudom pravde zbog različitog shvatanja svojih ovlaštenja u postupku pregovaranja i zaključivanja međunarodnog ugovora do kojeg je došlo upravo zbog pitanja dosega demarkacione linije između unutrašnjih i spoljnih nadležnosti evropske organizacije.

Slučaj ERTA zaslužuje da uvijek i iznova bude rekapituliran kako bismo razumjeli bazični koncept nastupanja evropske organizacije na spoljnom planu. Fascinantno je to što intervencije Suda pravde imaju tako dalekosežne posljedice koje pretenduju da zamagle granicu između širokog tumačenja i proširenja nadležnosti Unije (Tizzano, 1983: 49). Sve dok Sud nije donio presudu u sluča-

ju ERTA, gotovo jednoglasno se smatralo da odredbe osnivačkog ugovora ne dozvoljavaju vršenje nadležnosti bez abrogacionog ovlašćenja. Međutim, oslanjajući se na opšta pravna načela koja je sam razvio, Sud pravde, podržan velikim dijelom „pravničkog imaginarija“, odlučio se za potpuno suprotno stanovište i postepeno, favorizujući koncept „odraza u ogledalu“ (Lerman, 1985), sadržinski je odredio principe paralelizma između unutrašnjih i spoljnih nadležnosti, pri čemu povećanje potonjih zavisi od obima unutrašnjih nadležnosti. Sud je, dakle, imao mnogo fleksibilniji stav koji je bio usmjeren na rekonstituisanje i definisanje pravnog sistema organizacije.

1. ANALIZA SLUČAJA ERTA

Uslovima rada posade vozila koja se bave međunarodnim drumskim prevozom bavile su se određene međunarodne organizacije, međutim, konkretnijih rezultata nije bilo dok se u rješavanje tog pitanja nije upustila Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu, koja je 1962. godine vladama nekoliko evropskih država podnijela na potpisivanje Evropski sporazum o radu posada vozila angažovanih u međunarodnom drumskom prevozu (Evropski sporazum), koji je potpisalo 18 vlada, uključujući šest država-članica zajednice. Međutim, zbog nedostatka neophodnih ratifikacija, ovaj ugovor nije stupio na snagu.

Na komunitarnoj ravni ovo pitanje razmatrano je nakon 1966. Godine, kada je Komisija pripremila nacrt regulative (Dragišić, 2021: 400), a paralelno su nastavljeni i pregovori u Ženevi. U julu 1968. godine Savjet je razmotrio Nacrt regulative i odlučio o metodama zajedničkog djelovanja šest država-članica u Ženevi, u cilju da se prvobitne odredbe Evropskog sporazuma usklade sa komunitarnim rješenjima iz Nacrta regulative. U

martu 1969. godine Savjet je usvojio Regulativu 543/69 (31969R0543), koja je stupila na snagu 1. aprila iste godine. U međuvremenu, u Ženevi je postignut napredak u pregovorima o modifikaciji Evropskog sporazuma.

Komisija je još 1968. godine izrazila rezerve u pogledu načina na koji su vođeni pregovori u Ženevi. Želji Komisije da bude blisko uključena u pregovore, primarno kroz sadejstvo njenih stručnjaka i stručnjaka iz država-članica, Savjet nije udovoljio. Zbog situacije potpuno obojene različitim stavovima dviju komunitarnih institucija, Komisija je tužila Savjet pred Sudom pravde evropskih zajednica, tražeći poništavanje Zaključka Savjeta od 20. marta 1970. godine o pregovaranju država-članica Evropske ekonomske zajednice i zaključivanju Evropskog sporazuma.

Pokazaće se da je, preko odlučivanja o tužbenom zahtjevu Komisije, Sud dao odgovor na neka bazična pitanja koja se tiču pregovaranja i sklapanja međunarodnih ugovora između zajednice i trećih zemalja, kao subjekata međunarodnog prava, što je od velike važnosti, s obzirom na činjenicu da je u vrijeme donošenja, ERTA presude Sud mnogo više pažnje poklanjao odnosu prava EU i nacionalnih prava država-članica, nego odnosu prava EU i međunarodnog prava (De Búrca, 2016: 1003). Međutim, Sud je dao odgovor i na neka druga intrigantna pitanja, kao što je pitanje položaja pravnih akata u pravnom sistemu Evropske unije. Tako je, na primjer, u vezi sa prigovorom Savjeta da osporeni zaključak nije akt čiju je zakonitost moguće ispitati u smislu člana 173(1) Ugovora o EEZ, budući da zaključci nemaju obavezujuću snagu (restriktivno tumačenje), Sud konstatovao da se pravni domašaj zaključka razlikuje s obzirom na to da li se na njega gleda kao na sastavni dio izvršavanja nadležnosti koja je dodijeljena zajednici ili kao na izraz saradnje država-čla-

nica u pogledu izvršavanja sopstvenih nadležnosti, te da je, shodno članu 173 Ugovora, dopušteno podnijeti tužbu protiv svih akata koje su donijele komunitarne institucije a čiji je cilj da proizvede pravno dejstvo. Time je Sud „na mala vrata“ uveo zasebnu vrstu akata koje usvajaju komunitarne institucije – akte sui generis – i podveo ih pod postupak za ocjenu zakonitosti, a što implicira i njihovu podobnost za primjenu postupka o prethodnom pitanju. Sud će kasnije kroz slučajeve Mazalai (ECLI:EU:C:1976:68) i Grimaldi (ECLI:EU:C:1989:646), upravo konstatovati da odsustvo neposrednog dejstva ili pravne obaveznosti određenog akta ne predstavlja prepreku za njihovo tumačenje u okviru postupka o prethodnom pitanju. Takođe, Sud je kroz slučaj ERTA uveo i pravilo da kod pitanja koja se tiču institucionalne strukture zajednice, dopuštenost tužbe ne može ovisiti o prethodnim propustima ili greškama tužitelja (ECLI:EU:C:1971:32 para. 63).

Centralno pitanje ticalo se nadležnosti zajednice da pregovara i zaključuje međunarodne ugovore, pri čemu je Komisija tvrdila da član 75 Ugovora o EEZ, koji zajednici dodjeljuje široke nadležnosti u cilju provođenja zajedničke transportne politike, treba primijeniti kako na unutrašnje tako i na spoljne mjere u tom području, kao i da bi korisno dejstvo tog člana bilo ugroženo ako među nadležnostima koje on obuhvata, posebno nadležnosti donošenja „svih drugih odgovarajućih mjera“, u smislu stava 1 tačka (c), ne bi bilo i zaključivanje ugovora sa trećim državama. Prema ovoj rigidnoj poziciji Komisije, čak i da se ta nadležnost primarno nije odnosila na cijelo područje transporta, ona bi postepeno postala opšta i isključiva gdje i koliko god se provodila zajednička politika u tom sektoru (ECLI:EU:C:1971:32, para. 8). Navedeno govori u prilog potpuno oprečnih stavova Komisije i Savjeta, jer je Savjet tvrdio da

zajednica ima samo one nadležnosti koje su na nju prenesene (ECLI:EU:C:1971:31, para. 9), te da pravo i dužnost zaključivanja ugovora sa trećim zemljama zajednici može biti priznato samo ako osnivački ugovori to abrogaciono predviđaju. Preciznije, prema ocjeni Savjeta, član 75 Ugovora odnosi se samo na unutrašnje mjere zajednice i ne može se tumačiti tako da sadrži pravno ovlaštenje za zaključenje međunarodnih ugovora, a i ako bi bilo drugačije, ta nadležnost ne bi mogla biti opšta i isključiva, već samo konkurentna nadležnostima država-članica (ECLI:EU:C:1971:31, para. 11). Rigidnost stava Komisije ogledala se i u tvrdnji da je došlo do povrede čl. 75, 228 i 235 Ugovora o EEZ u pogledu raspodjele nadležnosti između Savjeta i Komisije, a time i do povrede prava koje je Komisija pozvana da ostvari u toku pregovora o Evropskom sporazumu (ECLI:EU:C:1971:31, para 68). Komisija je, ukazujući da Savjet ne može diskreciono odlučiti da li pregovore o zaključenju međunarodnog ugovora treba voditi u skladu sa međuvladinim mehanizmom ili kroz postupke zajednice, tvrdila da je pregovore bilo potrebno voditi u skladu s postupkom koji je propisan članom 228(1) Ugovora o EEZ (ECLI:EU:C:1971:31, para 69).

Prije donošenja presude, kako bi se osigurao konceptijski i ideološki kontinuitet, ali i učinio dostupnim javnosti jedini „kanal“ kroz koji može da se spozna kontroverza konkretnih pravnih i političkih pitanja, opšti pravobranilac de Lamonthe dao je Mišljenje 22/70 (ECLI:EU:C:1971:23) koje je sadržavalo veoma moćno upozorenje Sudu da je zaključivanje ugovora sa trećim zemljama od strane zajednice, u područjima u kojima su joj države-članice povjerile nadležnost, moguće samo u izuzetnom slučaju „neposrednog i neophodnog proširenja nadležnosti“. Opšti pravobranilac naglasio je da standardi Suda pravde i njegov stvaralački proces ne bi treba-

lo da idu izvan toga. Preciznije, zbog neobične i izuzetne prirode spora, de Lamonthe je predlagao tzv. „relativno striktno tumačenje“, prema kojem nadležnosti zajednice moraju biti viđene kao „povjerene nadležnosti“ (competences d`attribution), koje se mogu samo u izuzetnom slučaju široko konstruisati, a to bi bilo u slučaju, kako smo naveli, „neposrednog i neophodnog proširenja nadležnosti“, koje je povezano sa unutrašnjim pitanjima zajednice. Dodatni argument de Lamonthe je crpio iz namjere potpisnika osnivačkih ugovora, za koju je, po svemu sudeći, bio siguran da se nije u tolikoj mjeri široko protezala i da nije bila nerealno tendenciozna jer je bila više fokusirana na unutrašnja pitanja, a ne na spoljna. Dodatno, opšti pravobranilac upozorio je da zajednica ne poznaje implicitne (podrazumijevajuće) nadležnosti i uputio na odredbe člana 235 tadašnjeg ugovora o EEZ, koje su joj dala dovoljno široka ovlaštenja i samim tim učinile nepotrebним bilo kakvo izlaženje iz njihovih okvira.

Analizom presude u slučaju ERTA, koja po formi i redoslijedu izlaganja ne sliči presudama Suda koje su danas aktuelne, jasno je vidljivo da Sud pravde ne pominje izraz „implicitne“ (podrazumijevajuće) nadležnosti, međutim, ideja da takve nadležnosti postoje se na „mala vrata“ pojavljuje i osnažuje kao argument i osnova za zaključivanje ugovora sa trećim zemljama. Naime, Savjet je, kako smo ukazali, smatrao kako je neophodno da u osnivačkim ugovorima postoji abrogaciona odredba o povjeravanju nadležnosti. Međutim, Sud nije konkretno odgovorio na argumente Savjeta, već je u kapacitetu „tumača ugovora“ ležerno ukazao na to da se, u nedostatku posebnih odredbi o pregovaranju i zaključivanju međunarodnih ugovora u oblasti transportne politike – kojima pripada Evropski sporazum – treba ugledati na „opšti sistem komunitarnog prava“. Sud

je predstavio i dva termina kojima nije odredio sadržinu – „kapacitet“ i „nadležnost“, pri čemu je u vezi sa „kapacitetom“ naglasio ulogu člana 210 Ugovora EEZ (raniji član 6 Ugovora o uspostavljanju Evropske zajednice za ugalj i čelik), prema kojem zajednica ima svojstvo pravnog lica, što podrazumijeva da u spoljnim odnosima uživa sposobnost uspostavljanja ugovornih odnosa sa trećim zemljama, dok je u vezi sa „nadležnošću“ istakao da nadležnost zajednice da pregovara i zaključuje međunarodne ugovore, u svakom posebnom slučaju, mora biti određena s obzirom na „kompletnu koncepciju Ugovora a ne samo ugledanjem na njegove materijalne odredbe“ (ECLI:EU:C:1971:31, para. 15). Zaključio je da nadležnosti – kao u slučaju čl. 113 i 114 za carinske i trgovinske sporazume i člana 238 za sporazume o pridruživanju – ne proizlaze samo iz abrogacionog propisivanja u Ugovoru, već mogu proizlaziti iz drugih njegovih odredbi i mjera koje su u okviru tih odredbi usvojile institucije zajednice (ECLI:EU:C:1971:31, para. 16) (dakle i iz sekundarnih izvora prava). Preciznije rečeno, svaki put kad zajednica u cilju provođenja zajedničke politike predviđene Ugovorom usvoji odredbe kojima se propisuju zajednička pravila, bez obzira na to u kojoj su formi, države-članice više nemaju pravo, bilo da djeluju samostalno ili zajedno, prema trećim državama da preuzimaju obaveze koje utiču na ta pravila. Kada i ako se uspostave takva zajednička pravila, jedino je zajednica u položaju da preuzme i ispuni obaveze prema trećim zemljama s dejstvom na cijelo područje primjene pravnog sistema zajednice (ECLI:EU:C:1971:31, p. 17 i 18). Iz navedenih razloga, prilikom provođenja odredbi Ugovora, nije moguće odvojiti sistem unutrašnjih mjera zajednice od sistema spoljnih odnosa (ECLI:EU:C:1971:31, para. 19). Sud se, budući da područje koje uređuje Evrop-

ski sporazum ulazi u materijalno područje uređivanja Regulative Savjeta 543/69 o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva u vezi s drumskim prevozom (31969R0543), referisao na njen član 3 u kojem je, u skladu sa principom dodjeljivanja nadležnosti, propisano da će zajednica stupiti u sve pregovore s trećim državama koji se pokazuju nužnim (ECLI:EU:C:1971:31, para. 29) u svrhu primjene tog sekundarnog izvora prava. Na taj način Sud je ustanovio da je odredbom tog člana Regulative isključena mogućnost postojanja konkurentne nadležnosti država-članica jer bi svaka inicijativa preduzeta izvan okvira komunitarnih institucija bila nespojiva s jedinstvom zajedničkog tržišta i jedinstvenom primjenom prava zajednice (ECLI:EU:C:1971:31, para. 31).

Iz naprijed navedenog sasvim je jasno da su ugovorne odredbe na različit način tumačili Komisija, Savjet, opšti pravobranilac i Sud pravde, pri čemu potonji u kapacitetu „tumača ugovora“ ima posljednju riječ. Naime, bez obzira na to što Sud nije uvažio prigovore koje je izjavio Savjet, on je odbio tužbu Komisije, ne propuštajući priliku da se odredi o pitanjima koja su od ključne važnosti za pravni poredak zajednice, te pozvao na bolju koordinaciju rada komunitarnih institucija.

U lisabonskom Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije (UFEU), u članu 3(2), inkorporirano je određenje Suda pravde u slučaju ERTA. Propisano je da Unija ima isključivu nadležnost za zaključivanje međunarodnog ugovora kada je njegovo zaključivanje predviđeno zakonodavnim aktom Unije, ili ako je takav sporazum potreban kako bi Uniji omogućio vršenje njene unutrašnje nadležnosti, ili u mjeri u kojoj bi njegovo zaključivanje moglo uticati na zajednička pravila ili izmijeniti njihov obim (12012E/TXT, p. 51). Takođe, u članu 216(1) propisano je da Unija može zaključiti ugovor s jednom ili više trećih

zemalja ili međunarodnih organizacija ako se tako predviđa ugovorima ili ako je zaključivanje ugovora 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 uticati na zajednička pravila ili promijeniti njihovo područje primjene (12012E/TXT, p. 144). Na taj način institucije organizacije dobile su mogućnost da svojim aktima izričito ovlaste Uniju da pregovara i zaključi međunarodni ugovor sa trećim subjektima. Međutim, u postlisabonskom dobu, sporovi pred Sudom pravde u sferi doktrine implicitnih spoljnih nadležnosti koja proizlazi iz slučaja ERTA i dalje su aktuelni.

2. SLUČAJ EUROPEAN COMMISSION V COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION

U slučaju European Commission v Council of the European Union Komisija je tražila pred Sudom pravde poništenje Odluke Savjeta i predstavnika vlada država-članica okupljenih u okviru Savjeta od 19. decembra 2011. godine o učešću Unije i njenih država-članica u pregovorima o Konvenciji Savjeta Evrope o zaštiti prava organizacija za radiodifuziju (ECLI:EU:C:2014:2151). Komisija je tvrdila, a istog mišljenja bio je i Evropski parlament, da u skladu sa sudskom praksom razvijenom još od slučaja ERTA a lisabonskim rješenjima kodifikovanom u članu 3(2) UFEU, Unija ima isključivu spoljnu nadležnost kada međunarodne obaveze ulaze, barem u velikom dijelu, u područje primjene zajedničkih pravila koja je evropska organizacija uspostavila (ECLI:EU:C:2014:2151, para. 44). Isticala je i da će se pregovori u Savjetu Evrope osnivati naročito na pravnoj tekovini Unije iz predmetne oblasti, te da, kada neki skup propisa, postupno uvedenih pravom Unije, dostigne poodmaklu fazu i kada predviđeni

međunarodni ugovor ima za cilj konsolidovati i neznatno poboljšati rješenja u pogledu sporednih pitanja koja trenutno nisu obuhvaćena tim pravom, Unija mora imati isključivu nadležnost (ECLI:EU:C:2014:2151, para. 46).

Savjet je, uz podršku određenog broja članica tvrdio da Konvencija Savjeta Evrope ulazi u područje podijeljenih nadležnosti između Unije i država-članica, odnosno područje unutrašnjeg tržišta koje uključuje i zaštitu intelektualne svojine, te je smatrao da bi i Unija i države-članice trebalo da budu uključene u buduće pregovore, usko saradujući u svim fazama postupka kako bi se osiguralo jedinstveno spoljno zastupanje organizacije (ECLI:EU:C:2014:2151, para. 49). Tvrdio je da činjenica da dio predviđenog ugovora, iako značajan, ulazi u područje koje je obuhvaćeno zajedničkim pravilima Unije nije dovoljna za zaključak da je nadležnost Unije za vođenje pregovora isključiva. Ukazao je na to da zadnji dio rečenice člana 3(2) UFEU (situacija u kojoj bi zaključivanje međunarodnog ugovora moglo uticati na zajednička pravila ili izmijeniti njihov obim) (ECLI:EU:C:2014:2151, para. 50) mora da se razmatra zajedno sa Protokolom 25 o izvršavanju podijeljene nadležnosti.

Međutim, Sud je poništio Odluku Savjeta i predstavnika vlada država-članica okupljenih u njegovom okviru u pregovorima o Konvenciji. Razloge za navedeno Sud je takođe pronašao u posljednjem dijelu rečenice člana 3(2) UFEU koju je uporedio sa paragrafom 22 ERTA presude, u kojem je definisana priroda međunarodnih obaveza koje države ne mogu preuzimati izvan okvira institucija Unije, kada su donesena zajednička pravila radi postizanja ciljeva iz Ugovora (ECLI:EU:C:2014:2151, para. 66). Decidirano je ukazao na to da taj dio rečenice treba tumačiti uzimajući u obzir pojašnjenja koja je Sud u vezi s njim dao u ERTA presudi i praksi koja

je uslijedila (ECLI:EU:C:2014:2151, para. 67), a odnosi se, na primjer, na slučaj *Commission of the European Communities v Kingdom of Denmark* (ECLI:EU:C:2002:625), vezan za zaključivanje i primjenu bilateralnog ugovora o „otvorenom nebu“ između države-članice EU i SAD – Mišljenje Suda pravde 2/91 u vezi sa Konvencijom No 170 Međunarodne organizacije rada o zaštiti u korištenju hemikalija na radu (ECLI:EU:C:1993:106), Mišljenje 1/03 koje je Sud dao u vezi sa nadležnošću zajednice da zaključi novu Lugano konvenciju o nadležnosti i priznavanju i izvršenju presuda u građanskim i trgovinskim stvarima (ECLI:EU:C:2006:81) i sl.

Pokazuje se korisnim ukazati na to da je Sud u predmetnom slučaju ocijenio da nisu od uticaja argumenti da je od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora na sceni striktnije poimanje isključive spoljne nadležnosti Unije (ECLI:EU:C:2014:2151, para. 72), te je pojasnio da se Protokol 25, čijim je jedinim članom propisano da „kada Unija u određenom području preduzme djelovanje, obim izvršavanja nadležnosti obuhvata samo one elemente koji se uređuju predmetnim aktom Unije i stoga ne obuhvata čitavo područje“, odnosi samo na član 2(2) UFEU. Naime, članom 2(2) UFEU propisano je: „Kada je ugovorima Uniji u određenom području dodijeljena nadležnost koju ona dijeli s državama-članicama, pravno obvezujuće akte u tom području mogu donositi i usvajati Unija i države-članice. Države-članice svoju nadležnost izvršavaju u onoj mjeri u kojoj Unija ne izvršava svoju nadležnost. Države-članice svoju nadležnost ponovno izvršavaju u mjeri u kojoj je Unija odlučila prestati izvršavati svoju nadležnost“. Samim tim, taj jedini član Protokola ima za cilj da sadržinski odredi obim izvršavanja nadležnosti koju Unija dijeli sa državama-članicama i koja joj je priznata ugovorima, ali ne i da ograniči obim isključi-

ve spoljne nadležnosti Unije u slučajevima iz člana 3(2) UFEU (ECLI:EU:C:2014:2151, para. 73). Sud je decidirano ukazao na potrebu da, s obzirom na to da Unija ima samo dodijeljene nadležnosti, njihovo postojanje, posebno onih isključivih, mora da se osniva na zaključcima izvedenim iz konkretne analize odnosa između razmatranog ugovora i važećeg prava Unije, iz koje slijedi da takav ugovor može uticati na zajednička pravila Unije ili izmijeniti njihov obim (ECLI:EU:C:2014:2151, para. 74).

3. PRISTUP TREĆIH ZEMALJA HAŠKOJ KONVENCIJI O GRAĐANSKOPRAVNIM ASPEKTIMA MEĐUNARODNE OTMICE DJECE

Evropska komisija je Sudu pravde, na osnovu člana 218(11) UFEU, podnijela zahtjev za donošenje mišljenja o tome pripada li prihvatanje pristupanja trećih zemalja Haškoj konvenciji od 25. oktobra 1980. godine o građanskopravnim aspektima međunarodne otmice djece (Haška konvencija) u isključivu nadležnost Evropske unije. Primarno je važno precizirati da su sve države-članice istovremeno i članice Haške konvencije (ECLI:EU:C:2014:2303, para. 2), dok sama Unija to nije jer Konvencija ne dozvoljava da joj pristupe međunarodne organizacije. Bez obzira na navedeno, Komisija, podržana od strane Evropskog parlamenta, smatrala je da mogućnost prihvatanja pristupa trećih zemalja navedenoj konvenciji pripada isključivoj spoljnoj nadležnosti Unije, te da je nužno da ga države-članice ne čine individualno i u svoje sopstveno ime, već sve zajedno istovremeno te u interesu organizacije. Svoj stav Komisija je pravdala isticanjem da je riječ o zaključivanju međunarodnog ugovora koji može uticati na zajednička pravila ili izmijeniti njihov obim u smislu člana 3(2) UFEU, te je ukazala i na rizik od „preklapanja“

pa čak i sukoba s Regulativom Savjeta (EC) 2201/2003 o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u bračnim sporovima i u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću, kojom se stavlja van snage Regulativa (EC) 1347/2000 (32003R2201). Savjet i veći-na država-članica odbili su prijedloge odluka koje je izradila Komisija i dostavila Savjetu, s obzirom na to da su one već prihvatile pristup bar jedne treće zemlje Konvenciji. Konkretno, Jermenija, Albanija, Sejšeli, Maroko, Singapur, Gabon, Andora i Rusija jedna su za drugom, na različite datume, položile instrumente pristupa Haškoj konvenciji. Smatrajući da područje međunarodne otmice djece pripada isključivoj nadležnosti Unije, Komisija je 21. decembra 2011. usvojila osam prijedloga odluka koji se odnose na izjave država-članica, u interesu Unije, o prihvatu pristupa tih osam trećih država Haškoj konvenciji (ECLI:EU:C:2014:2303, p. 25 i 26).

Određujući se u vezi sa postavljenim pitanjem, Sud se u Mišljenju 1/13 osvrnuo na kvalifikaciju izjave o prihvatu pristupa kao konstitutivnog elementa „ugovora“ i ukazao da prema članu 2(1)(a) Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora od 23. maja 1969. godine međunarodni sporazum može biti sadržan u ujednačenoj ispravi ili u dva ili više povezanih instrumenata koji mogu predstavljati saglasnost volja dva ili više subjekata međunarodnog prava koje su u njima sadržane (ECLI:EU:C:2014:2303, para. 37). U konkretnom slučaju, Haška konvencija u članu 38 predviđa dva povezana instrumenta – instrument pristupa i izjavu o prihvatu pristupa (ECLI:EU:C:2014:2303, para. 38) – čiji je cilj da se stvori obaveza bilateralne primjene Konvencije. Ta dva instrumenta, kako navodi Sud, budući da izražavaju saglasnost volja određenih država, predstavljaju međunarodni sporazum. Izjava o prihvatu pristupa koju položi država-članica predstavlja kon-

stitutivni element međunarodnog ugovora zaključenog sa trećom zemljom, te stoga izjava potpada pod pojam „ugovora“ u smislu člana 218 (1) i (11) UFEU, ali pod uslovom da je riječ o ugovoru koji predviđa Unija u smislu tih odredbi (ECLI:EU:C:2014:2303, para. 42).

Što se tiče argumenta o nemogućnosti Unije da pristupi Haškoj konvenciji, Sud se vratio na svoje ustaljeno tumačenje (Mišljenje 1/03, EU:C:2006:81, p. 112. i Mišljenje 1/08, EU:C:2009:739, p. 109) prema kojem njegovo mišljenje može da se zatraži i o pitanjima koja se odnose na podjelu nadležnosti između Unije i članica za zaključivanje konkretnog ugovora s trećim zemljama (ECLI:EU:C:2014:2303, para. 43), te je ocijenio da je pitanje eventualne nemogućnosti organizacije da formalno postane strana međunarodnog ugovora potpuno nebitno jer se ta nadležnost može izvršavati posredstvom država-članica koje djeluju u interesu Unije, kako je to već konstatovano u Mišljenju 2/91 (EU:C:1993:106, p. 5) (ECLI:EU:C:2014:2303, para. 44).

Kod određenja Suda u pogledu postojanja nadležnosti Unije, Sud se pozvao na ERTA formulu konstatujući da nadležnost Unije za zaključenje međunarodnih ugovora može proizlaziti ne samo iz abrogacione dodjele u ugovorima već i implicitno iz drugih odredaba ugovora i mjera koje su institucije Unije preduzele u okviru tih odredaba, te da je svaki put kada pravo Unije uspostavlja nadležnosti, Uniji dodijeljena nadležnost za preuzimanje međunarodnih obaveza nužnih za ostvarivanje tog cilja, čak i u nedostatku abrogacione odredbe u tom pogledu (ECLI:EU:C:2014:2303, para. 67). Preciznije, Sud je naveo da se Haška konvencija odnosi na građansku saradnju u području prekograničnog odvođenja djece, te se tako odnosi na područje porodičnog prava sa prekograničnim elementom u kojem Unija ima unutraš-

nju nadležnost na osnovu člana 81(3) UFEU i izvršavala je tu nadležnost posredstvom Regulative 2201/2003. U tim okolnostima, prema ocjeni Suda, Unija raspolaže spoljnom nadležnošću u području koje je predmet Haške konvencije (ECLI:EU:C:2014:2303, para. 68).

Sud se odredio i u pogledu toga da li zaključenje međunarodnog ugovora pripada isključivoj nadležnosti Unije u mjeri u kojoj bi njegovo zaključenje moglo uticati na zajednička pravila ili izmijeniti njihov obim (ECLI:EU:C:2014:2303, para. 70). Podsjećajući, između ostalog, na ERTA presudu, Sud je utvrdio da odredbe Regulative 2201/2003 u velikom dijelu obuhvataju oba postupka koja uređuje Haška konvencija – povratak nezakonito odvedene djece i ostvarivanje prava na kontakt (Dragišić, 2021: 189-205). Odnos između Haške konvencije i Regulative 2201/2003 preciziran je u članu 60 Regulative, prema kojem ta regulativa ima prednost u odnosu na Konvenciju, u mjeri u kojoj se predmeti koje ta dva instrumenta uređuju preklapaju (ECLI:EU:C:2014:2303, para. 87). Stoga, prema ocjeni Suda, tu konvenciju treba smatrati obuhvaćenom pravilima Unije. U konačnici, Sud pravde odlučio je da prihvati pristup treće zemlje Haškoj konvenciji pripada isključivoj nadležnosti Unije (ECLI:EU:C:2014:2303, para. 90).

4. SLUČAJ COTIF

U slučaju COTIF (ECLI:EU:C:2017:935) riječ je o sporu između Njemačke i Savjeta u vezi sa odlukom Savjeta o utvrđivanju pozicije koju treba usvojiti u ime Unije na sjednici Odbora za reviziju Konvencije o međunarodnom željezničkom prevozu (COTIF) i njenih priloga. Njemačka je istakla tri tužbena zahtjeva, od kojih se prvi osnivao na povredi načela dodjeljivanja nadležnosti, drugi

na povredi obaveze obrazlaganja i treći na povredi načela iskrene saradnje, povezano s načelom djelotvorne sudske zaštite. U našem je fokusu prvi tužbeni zahtjev.

Kako navodi opšti pravobranilac Szpunar, što se tiče spoljne nadležnosti Unije da zaključuje ugovore sa trećim zemljama ili međunarodnim organizacijama, Ugovorom iz Lisabona prvi put se u istoriji evropske organizacije koncizno pojašnjavaju slučajevi u kojima Unija ima takvu nadležnost (ECLI:EU:C:2017:296, para. 65). Članom 216(1) UFEU predviđena je spoljna nadležnost Unije u četiri slučaja, koja donekle potvrđuju sudsku praksu Suda u pogledu spoljne nadležnosti. Unija može zaključiti ugovor s jednom ili više trećih zemalja ili međunarodnih organizacija – ako se tako predviđa ugovorima, ili ako je zaključivanje ugovora 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 uticati na zajednička pravila ili promijeniti njihovo područje primjene (ECLI:EU:C:2017:296, para. 66). Međutim, u članu 216(1), kako navodi Szpunar, nema odgovora na pitanje da li je spoljna nadležnost isključiva ili podijeljena. U svakom slučaju, Sud pravde odbio je u cijelosti tužbeni zahtjev Njemačke, pojasnivši da se podijeljena nadležnost u oblasti transporta može izvršavati bez postojanja odgovarajućeg unutrašnjeg propisa jer je na osnovu člana 216(1) UFEU za izvršavanje spoljne nadležnosti dovoljno da se u okviru politika Unije ostvari jedan od ciljeva predviđenih ugovorima.

U slučaju COTIF čini se poveznica sa slučajem ERTA preko ukazivanja na član 3(2) UFEU, te putem upućivanja na sadržinsko određenje prirode međunarodnih obaveza koje države-članice ne smiju preuzeti izvan okvira institucija Unije s obzirom na to da su

zajednička pravila Unije donesena kako bi se ostvarili ciljevi UFEU. Takođe, jasno se ukazuje na to da se tekst člana 3(2) UFEU mora tumačiti s obzirom na pojašnjenja iz ERTA presude (u ovom slučaju primarno kroz osvrt na njen paragraf 22).

5. UGOVOR O SLOBODNOJ TRGOVINI NOVE GENERACIJE IZMEĐU EU I SINGAPURA

Zahtjev za mišljenje Sudu je podnijela Evropska komisija kako bi se izjasnio o tome da li je Unija nadležna da samostalno zaključi ugovor o slobodnoj trgovini sa Republikom Singapur. U dijelu Mišljenja 2/15 (ECLI:EU:C:2017:376) u kojem se Sud referiše na indirektna strana ulaganja (p. 229-241), čini se poveznica sa ERTA presudom, konkretnije sa lisabonskom kompilacijom, putem poziva na zadnju rečenicu člana 3(2) za koji se u paragrafu 231 Mišljenja konkretno kaže da vuče porijeklo iz antologijske presude. Ponavlja se da svaki put kad zajednica u cilju provođenja zajedničke politike predviđene ugovorom usvoji odredbe kojima se propisuju zajednička pravila, bez obzira na to u kojem su obliku, države-članice više nemaju pravo, bilo da djeluju samostalno ili čak zajednički, prema trećim državama preduzimati obveze koje utiču na ta pravila (ECLI:EU:C:2017:376, para. 170). Takođe, kada i ako se uspostave takva zajednička pravila, jedino je zajednica u položaju da preuzme i ispuni obveze prema trećim državama (ECLI:EU:C:2017:376, para. 232). Dakle, Sud ponovo ukazuje na to da nije moguće odvojiti sistem unutrašnjih mjera zajednice od sistema spoljnih odnosa. Podsjeća se i na konstataciju iz ERTA presude da su „zajednička pravila” odredbe sekundarnog prava koje je zajednica, koja je postala Unijom, postupno uvodila i za koje, ako je Unija izvršavala svoju unutarnju nadležnost, ona

paralelno mora imati isključivu spoljnu nadležnost kako bi izbjegla da države-članice preuzimaju međunarodne obveze koje bi mogle uticati na zajednička pravila, ili izmijeniti njihov obim (ECLI:EU:C:2017:376, para. 233). Konkretno, kroz ERTA formulu, Sud je obrazložio zašto Unija nema isključivu nadležnost za sklapanje međunarodnog sporazuma sa Republikom Singapur, s obzirom na to da se taj sporazum odnosi na zaštitu stranih ulaganja koja nisu direktna (ECLI:EU:C:2017:376, para. 238 & Neframi & Gatti, 2018: 19).

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

ERTA učenje označilo je prelomnu tačku u razvoju pravnog poretka Unije, dajući doprinos razumijevanju bazičnog koncepta njenog nastupanja na međunarodnom planu. Iako je promovisanje principa paralelizma između unutrašnjih i spoljnih nadležnosti organizacije trebalo da bude u službi rekonstituisanja i redefinisanja pravnog poretka Unije, fleksibilno tumačenje Suda rezultovalo je postojanjem nejasne granice između širokog tumačenja i proširenja nadležnosti.

Premda se Ugovorom iz Lisabona prvi put u istoriji evropske organizacije koncizno pojašnjavaju slučajevi u kojima Unija ima spoljnu nadležnost, naša je ocjena da ta konciznost dodatno ojačava potrebu, o čemu svjedoče i naprijed prezentovani postlisabonski slučajevi, stalnog ugledanja na tumačenja koja je Sud dao u ERTA presudi. Navedeno stanje može da doprinese daljem razvoju ERTA učenja, ali i da bude plodno tlo za suviše ekstenzivno diskreciono ocjenjivanje Suda pravde, do kakvog je na primjer došlo pri ocjeni o tome da li prihvata pristupanja trećih zemalja Haškoj konvenciji pripada isključivoj nadležnost Evropske unije.

REFERENCE:

- CJEU: C-181/73 R. & V. Haegeman v Belgian
- CJEU: C-26/62 van Gend & Loos, ECLI:EU:C:1963:1CJEU
- CJEU: C-6/64 Costa v E.N.E.L., ECLI:EU:C:1964:66
- CJEU: C-9/70 Franz Grad, ECLI:EU:C:1970:78
- CJEU: C-22/70 Commission of the European Communities v Council of the European Communities, ECLI:EU:C:1971:32
- CJEU: C-41/74 van Duyn, ECLI:EU:C:1974:133
- CJEU: C-111/75 Mazzalai, ECLI:EU:C:1976:68
- CJEU: C-322/88 Grimaldi ECLI:EU:C:1989:646
- CJEU: C-467/98 Commission of the European Communities v Kingdom of Denmark, ECLI:EU:C:2002:625
- CJEU: C-114/12 European Commission v Council of the European Union, ECLI:EU:C:2014:2151
- CJEU: C-600/14 COTIF, ECLI:EU:C:2017:935
- CJEU: Opinion 2/91 on Convention No. 170 of the International Labour Organization concerning Safety in the Use of Chemicals at Work, ECLI:EU:C:1993:106
- CJEU: Opinion 1/03 on Competence of the Community to conclude the new Lugano Convention on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters, ECLI:EU:C:2006:81
- CJEU: Opinion 1/08 pursuant to Article 300(6) EC - General Agreement on Trade in Services (GATS) - Schedules of specific commitments, ECLI:EU:C:2009:739
- CJEU: Opinion 1/13 on Convention on the civil aspects of international child abduction - Accession of third States, ECLI:EU:C:2014:2303
- CJEU: Opinion 2/15 Free Trade Agreement between the European Union and the Republic of Singapore, ECLI:EU:C:2017:376
- Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC)
- No 1347/2000. OJ L 338, 23. 12. 2003, p. 1–29
- De Búrca, G. (2016), *Internalization of international law by the CJEU and the US Supreme Court*, Oxford University Press and New York University School of Law, 4(13): 987–1007. Posjećeno 30. 03. 2022. Doi:10.1093/icon/mov055.
- Dragišić, R. (2021), *Nomotehnika kroz prizmu preuzimanja prava Evropske unije*, Narodna i univerzitetska biblioteka Republike Srpske, COBISS.RS- ID132527873
- Dragišić, R. (2021). *Primjena Regulative Brisel II bis na ostvarivanje prava na kontakt sa djetetom šireg porodičnog kruga lica*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, 60(90):

189-205.

Lerman, E. C. (1985), *The doctrine of implied powers in the area of treaty-making: a study of decisions of the European Court of Justice*, Florence: European University Institute, EUI LLM theses, Department of Law. Posjećeno 03. 03. 2022. <http://hdl.handle.net/1814/49304>.

Neframi, E. & Gatti. M, *Constitutional Issues of EU External Relations Law*, Luxemburger Juristische Studien – Luxembourg Legal Studies, Faculty of Law, Economics and Finance

University of Luxembourg, 16(1): 1- 451.

Opinion C-22/70 of Mr Advocate General Dutheillet de Lamothe delivered on 10 March 1971, *Commission of the European Communities v Council of the European Communities*, European Agreement on Road Transport, ECLI:EU:C:1971:23

Opinion C-600/14 of Advocate General Szpunar, ECLI:EU:C:2017:296

Regulation (EEC) No 543/69 of the Council of 25 March 1969 on the harmonisation of certain social legislation relating to road transport, *OJ L 77, 29. 3. 1969, p. 49–60*

The Hague Convention of 25 October 1980 on Civil Aspects of International Child Abduction or Hague Abduction Convention, Hague Conference on Private International Law (HCCH)

Ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/ugovor_o_eu_i_

[funkcionisanju_eu_prociscena_verzija_j](#)

ul_20.pdf

Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf

IMPLIED EXTERNAL COMPETENCES OF THE EUROPEAN UNION

Key words:

ERTA; European Union; external competences.

Author:

Radmila Dragišić, MA is a PhD student at the Faculty of Law of the University of Banja Luka

Correspondance:

r.dragisic@rsz.vladars.net

Field:

International Law

Summary

The anthological ERTA case is considered to be a case in which the contours of learning about the implicit external competence of the European Union have been developed. That logically based teaching, which has already been elaborated in detail so far, celebrated its 50th birthday in March 2021. Therefore, it seems justified to remind ourselves of it and explore the extent to which it is relevant today. At the center of our interest is the substantive determination of external implicit competencies, their origin and genesis at the level of the Union, as well as the scope of their application in the post-Lisbon period expressed through selected jurisprudence of the Court of Justice of the European Union. We use analytical and synthetic methods in our research, with content analysis and historical-comparative analysis occupying a central place within them. Ultimately, we conclude that the concise clarification of cases in which the Union has external jurisdiction further strengthens the need to constantly follow the interpretations given by the Court in the ERTA judgment, which can be fertile ground for an overly extensive assessment by that judicial body.

DOI

10.5937/politeia0-38236

Paper Received on

02.06.2022.

**Paper Accepted for
Publishing on**

22.11.2022.

