

*Др Душанка Ђурђевић, редовни професор
Правног факултета у Новом Саду*

ОДНОС КОМУНИТАРНОГ САОБРАЋАЈНОГ ПРАВА И МЕЂУНАРОДНИХ КОНВЕНЦИЈА¹

Сажетак: *Ситуацијом на снагу Лисабонског уговора из 2007, ЕУ је стекла својство правног лица и способност да закључује међународне уговоре. Сада је могућа примена националних прописа, међународних уговора које су закључиле само државе чланице ЕУ, секундарних комунићарних прописа, међународних уговора које је закључила само ЕУ са прећим државама или међународним организацијама и изв. мешовитих уговора а то су међународни уговори које су закључиле, с једне стране ЕУ и државе чланице и с друге стране преће државе или међународне организације. У области трансјорша ЕУ има овлашћење да закључује међународне уговоре у свим питањима трансјоршине права у којима је овлашћена да интерно, у оквиру ЕУ, уређује те трансјоршне односе. Ово представља питање узајамног односа комунићарних прописа у области саобраћаја и међународних конвенција.*

Кључне речи: *Лисабонски уговор и ЕУ као правно лице, закључивање међународних уговора, однос међународних уговора према комунићарним прописима, искључујућа клаузула*

УВОД

Када се ради о регулисању односа у саобраћају у ЕУ, могуће је да дође до примене националних прописа држава чланица, комунићарних саобраћајних прописа и међународних конвенција које регулишу неко од питања из области саобраћаја. Могућност примене различитих прописа поставља питање њиховог узајамног однос и хијерахије.

¹ Рад је посвећен пројекту *Теоријски и практични проблеми у стварању и примени права (ЕУ и Србија)* који финансира Правни факултет у Новом Саду.

Ступањем на снагу 2009. Лисабонског уговора из 2007² ЕУ је добила својство правног лица³ и могућност да самостално закључује међународне уговоре. Пошто је постала субјект међународног права, способна је да закључује међународне уговоре у своје име. Међународни уговори које закључује ЕУ обавезују институције ЕУ и државе чланице и постају део комунитарног права. Ови међународни уговори морају бити у складу са оснивачким уговорима ЕУ.

Чињеница да ЕУ може да закључује међународне уговоре створила је сложуену ситуацију везану за редослед у примени извора саобраћајног права. Сад је могућа примена националних прописа, међународних уговора (конвенција) које су закључиле само државе чланице ЕУ, секундарних комунитарних прописа (нарочито уредби и упутстава), затим међународних уговора које је закључила само ЕУ са трећим државама или међународним организацијама и међународних уговора које су закључили ЕУ заједно са државама чланицама с једне стране и треће државе или међународне организације с друге стране (мешовити уговори).

Због сложености питања неопходно је указати на нека битна обележја правног поретка ЕУ.

У правном поретку ЕУ вертикална подела надлежности се заснива на одређеним начелима и регулисана је УЕУ⁴.

Начело додељених овлашћења

Прво је начело додељених овлашћења, према коме Унија делује само у границама надлежности које су јој доделиле државе чланице уговором какао би постигле одређени циљ.⁵ Начело додељених овлашћења значи да је потребно да државе чланице претходно овласте ЕУ да би ЕУ могла да доноси одлуке о било ком питању, па тако и у области саобраћаја, јер ЕУ нема сама по себи изворна овлашћења. Државе су то у области саобраћаја учиниле још у Римском уговору а у УФЕУ је то регулисано поглављем VI

² Лисабонски уговор. чине три дела: Уговор о европској унији (УЕУ), Уговор о функционисању Европске уније (УФЕУ) и протоколи и декларације које су додате уз уговоре; текст објављен у издању: Консолидовани уговори о ЕУ, Од Рима до Лисабона, Београд 2009.

³ Члан 47. УЕУ.

⁴ Више о томе Радован Вукадиновић, Увод у институције И право ЕУ, Крагујевац 2010, стр 123-148; Тамара Перишин, Разграничење овласте ЕУ и држава чланица, Реформе Европске уније, Лисабонски уговор, Загреб 2009. Стр 219 237; Jones A. Surfin B., EC Competition Law, Oxford University 2008. стр 138.

⁵ Члан 5/УЕУ: “У складу са принципом додељене надлежности, Унија делује само у границама надлежности које су јој земље чланице доделиле овим уговорима за остваривање циљева који су овим уговорима утврђени. Државама чланицама припадају све надлежности које овим уговорима нису додељене Унији”.

трећег дела (чл. 90-100). Цела Унија се темељи на начелу додељених овлашћења.⁶

Начело супсидијарности

Друго је начело супсидијарности⁷ што значи да у областима које нису у искључивој надлежности Уније она делује само, ако и у мери у којој државе чланице не могу на задовољавајући начин да остваре циљеве који су садржани у предложеним мерама, а који се могу ради обима или дејства на бољи начин постићи на нивоу Уније.

На основу принципа супсидијарности ЕУ може да интервенише у областима које не спадају у њену искључиву надлежност, само уколико државе чланице не могу на одговарајући начин да остваре намераване циљеве сопственим акцијама, нити на централном нити на регионалном или локалном нивоу, али који могу из обимности или дејства предложених акција, бит боље остварени на нивоу Уније. Другим речима, кад је Уговор доделио Унији одређено овлашћење, она га мора извршавати у складу са две кумулативно постављене претпоставке⁸ и то прво, Унија сме да делује само ако државе не могу саме да постигну жељени циљ и друго, Унија сме да делује ако ће због тог деловања бити боља у постизању циљева. Институције Уније примењују принцип супсидијарности у складу са Протоколом о примени начела супсидијарности и пропорционалности. Начело супсидијарности одређује да ли је опортуно да Унија предузме неку акцију или донесе мере, али у пракси се показало да није лако поставити граници између оног што је најбоље да уради Унија а шта држава чланица, па се изражавају сумње у ефекат примене овог начела.⁹ Ако је Уговором додељена надлежност ЕУ да уреди неко питање, то још не значи да је она у конкретном случају овлашћена да га уреди, а то зависи од начела супсидијарности. Ово начело се примењује у области подељених овлашћења између ЕУ и држава чланица као што је саобраћај. ЕУ тј. њене институције морају доказати да је уређење тог питања неопходно на нивоу ЕУ, јер га је немогуће или мање делотворно ресити на националном нивоу. Сваки акт у области саобраћаја мора у свом уводном делу да садржи наведен правни основ доношења и образложење зашто се Унија одлучила да уреди тај однос и није то оставила надлежности држава. Ове обавезе се детаљно предвиђају Протоколом о примени начела супсидијарности и пропорционалности. Међутим, у пракси се не дају детаљна образложења.

⁶ Члан 4. и 5. ст. 1 УЕУ.

⁷ Члан 5/3 УЕУ.

⁸ Тамара Чапета, Прометно право и политика ЕУ, Европско прометно право, Загреб 2011., стр 45 – 49.

⁹ Радован Вукадиновић, Увод у институције и право ЕУ, Крагујевац 2010, стр. 50.

Начело пропорционалности

Треће је начело пропорционалности (члан 5 /УФЕУ) које значи да садржај и облик мера које предузима ЕУ не смеју да прелазе оно што је потребно за постизање циљева уговора.

Принцип пропорционалности или сразмерности има за циљ да одреди врсту мере или одговарајуће средство које се у том случају може користити и значи да садржина и облик предузете акције Уније не смеју прекорачити ону меру која је неопходна за остваривање циљева Уније.¹⁰ Ово значи да су уговором о оснивању државе чланице преузеле обавезу да на Унију пренесу по обиму и врсти само она овлашћења која су неопходна за остваривање у њему одређених циљева задатака и у том смислу Унија располаже само додељеним овлашћењима. Уговором из Лисабона принцип пропорционалности је установљен као заједнички принцип коришћења додељених овлашћења, док су ближи услови дефинисани Протоколом о примени принципа супсидијарности и пропорционалности.

Контрола поштовања начела додељених надлежности, супсидијарности и пропорционалности подлеже судској контроли пред Европским судом.

Врсте надлежности ЕУ регулисане су у УФЕУ и подељена су на искључиву, подељену и комплементарну надлежност.¹¹

Искључива надлежност ЕУ је право Уније да их једино и само она може користити за доношење легислативних аката. За креирање заједничких политика у овој области користи се тзв. комуниџарни метод одлучивања, који подразумева да одлуке доносе органи ЕУ, а да су те одлуке директно примењиве за физичка и правна лица на територијама држава чланица. У члану 2 / 1 УФЕУ се каже: “Када је Унији додељена искључива надлежност у одређеној области, само Унија може доносити законе и усвајати обавезујућа праван акта, док државе чланице то могу чинити само ако су за то овлашћене од стране Уније или за спровођење аката уније.” Према члану 3. УФЕУ Унија има искључива овлашћења у таксативно наведеним областима.

Подељене надлежности су оне надлежности које могу вршити и органи Уније и државе чланице (члан 4 УФЕУ). Једна од подељених надлежности које су изричито набројане је и транспорт. Државе чланице имају право да доносе легислативне обавезујуће акте по питањима која су наведена у Уговору о функционисању ЕУ. Међутим, државе могу вршити своја овлашћења само у обиму или у делу у коме их Унија већ није искористила

¹⁰ Члан 5. ст. 4. УЕУ: “У складу са принципом пропорционалности, садржај и облик акције Уније не прелазе оквире који је неопходан за постизање циљева из уговора”.

¹¹ Чланови 2,3, 4 и 6 УФЕУ.

или је одлучила да престане са њиховим коришћењем. Унији је дато првенство у њиховом коришћењу, што значи да су државе чланице, након што је Унија регулисала неко питање из поља подељене надлежности, аутоматски лишене истог права, јер је то право исцрпљено (теорија испражњених овлашћења).¹² Ово подразумева да се координира активност држава и Уније у креирању заједничких политика, а да оне саме дефинишу основне стандарде за државе чланице. У овим случајевима, Унија је овлашћена да доноси стандарде (најчешће у виду директива) које државе уводе (транспонују) у своје правне системе, а у ову групу политика спадају заштита животне средине, заштита потрошача, помоћ за развој, политика транспорта, визе, азил и имиграција.¹³ У члану 2/2 УФЕУ и у Протоколу о вршењу подељених надлежности, предвиђено је да у случајевима кад је Унија регулисала одређену материју унутар неког подручја подељених надлежности, државе висе не смеју саме да регулишу ту материју како не би осујетиле остваривање заједничког циља, али државе ипак задржавају овлашћење да регулишу преосталу материју унутар истог подручја која није покривена регулативном Уније, а ако Унија престане да извршава своја овлашћења, та овлашћења поново преузимају државе чланице.¹⁴

Пошто је и тзв. комплементарна овлашћења, код којих ЕУ нема регулаторну функцију, већ само функцију подстицања и олакшавања сарадње међу државама чланицама. У члану 6. УФЕУ су наведена подручја у којима Унија има једино овлашћења да подржава, координира и допуњава активности држава.

Карактеристика је овлашћења ЕУ у области саобраћаја да се ради о подељеним овлашћењима између ЕУ и држава чланица.¹⁵ Кад ЕУ усвоји неку правну норму на европском нивоу, државе чланице губе овлашћење да то исто питање регулишу. С друге стране, ако ЕУ није регулисала неко питање, иако је за то овлашћена, државе чланице задржавају могућност да га саме регулишу. Тада државе чланице морају да воде рачуна да њихова национална регулативе не буде у супротности са било којом европском норми у било којој области коју има овлашћење да регулише ЕУ. У случају да држава донесе пропис који је супротан норми пропису ЕУ, норме др-

¹² Вукадиновић оп. cit 47.

¹³ Члан 2/2 УФЕУ: ”Када је уговорима Унији додељена надлежност у области за коју је предвиђена подела надлежности између Уније и држава чланица, Унија и државе чланице могу доносити законе и усвајати правно обавезујућа акта у тој области. Државе чланице врше своје надлежности у мери у којој је Унија одлучила да прекине са извршавањем својих надлежности.”

¹⁴ Handley Stevens, *Transport Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, 144.

¹⁵ Члан 4/2g УФЕУ изричито наводи саобраћај као једно од подручја подељених надлежности.

жаве се не би примењивале¹⁶ ЕУ има искључиву надлежност да закључује међународне уговоре (члан 216/1 УФЕУ у вези са чланом 3/2УЕУ). ЕУ може да закључи споразум с једном или више трећих држава или међународних организација, ако тако предвиђају уговори или ако је закључивање споразума потребно ради постизања неког од циљева из уговора, а у оквиру политике ЕУ или ако је то предвиђено неким правно обавезујућим актом Уније или би могло утицати на заједничка правила или променити поље примене. Поступак закључивања се спроводи према правилима из члана 218 УФЕУ, дакле према правима примарног европског права а Споразуми су обавезујући за институције ЕУ и државе чланице.

Надлежност ЕУ у области саобраћаја је заснована на додељеним овлашћењима а разлози због којих се на нивоу ЕУ могу усвајати мере из области саобраћаја су набрајани у члану 91. и 100 ст. 2. УФЕУ. Разлози су: а) доношење заједничких правила која се примењују на међународни саобраћај који се обавља са територије или на територију једне државе чланице или који пролази преко територије једне или више држава чланица, б) одређивање услова под којима преводиоци који нису национални резиденти могу вршити услуге унутар држава чланица, в) усвајање мера за побољшање безбедности саобраћаја, г) доношење било које друге корисне мере. Постављањем ових разлога тако широко, практично је институцијама ЕУ дата широка могућност у креирању европске саобраћајне политике.

Комуниџарно саобраћајно право

Релевантне одредбе на основу којих ЕУ уређује саобраћајну политику данас су одредбе УФЕУ поглавље VI који носи назив Саобраћај и то чл. 90-100 и чл. 170-172 УФЕУ који се односе на Трансевропску саобраћајну мрежу. На саобраћај се могу применити и све остале одредбе Лисабонског уговора.

Правни основ за доношење европског саобраћајног законодавства је садржан у члановима 91. и 100/2 УФЕУ. Надлежност ЕУ у области саобраћаја је заснована на додељеним овлашћењима.¹⁷ Овлашћења ЕУ се односе на друмски, железнички и превоз унутрашњим воденим путевима¹⁸ као и на поморски и ваздушни саобраћај (члан 100/ 2 УФЕУ).

Данас се у државама чланицама ЕУ саобраћај може регулисати националним правним правилима, правом ЕУ (комуниџарно саобраћајно

¹⁶ Перичин Т, Разграничење власти Европске уније и држава чланица, Реформа Европске уније-Лисабонски уговор, Загреб 2009, стр. 219-237.

¹⁷ Члан 91. УФЕУ.

¹⁸ Члан 100/ 1 УФЕУ.

право) и међународним конвенцијама. Да би се сложена ситуација односа комунитарних прописа и међународних уговора учинила једноставнијом, погодна је подела међународних уговора.¹⁹

Међународни уговори могу да се поделе на прво, међудржавне уговоре које закључују државе чланице ЕУ међусобно и државе чланице са трећим државама. Преговори, закључивање, поступак потврђивања и друга питања везана за правно дејство ових међународних уговора уређују се националним правом државе чланице ЕУ. После прихватања, постају део националног правног поретка државе чланице ЕУ која је страна тог међународног уговора.²⁰ Комунитарно право има предност пред међународном конвенцијом.²¹

Другу групу чине међународни уговори²² за које је карактеристично да се као једна уговорна стран појављује ЕУ а друга је држава чланица ЕУ или трећа држава или нека међународна организација. Преговори и закључивање се уређује примарним правом (члан 218. УФЕУ). Ови међународни уговори део европског, комунитарног права. и мају предност пред секундарним изворима.

Закључивање међународних уговора у области саобраћаја

Једно од битних питања је однос између права ЕУ и међународног права у области транспорта

ЕУ може да уређује питања транспорта не само унутар ЕУ, већ и у односима према трећим, осталим државама ван ЕУ. Дакле у свим питањима транспортне политике у којима је ЕУ овлашћена да их у унутрашњим, својим оквирима правно регулише, ЕУ има и спољашња овлашћења.

Овлашћење (надлежност) ЕУ да закључује међународне уговоре се изричито предвиђа у члану 207. УФЕУ, али се не говори о изричитим спољним овлашћењима у транспортној политици.²³

Ово значи да је ЕУ овлашћена да закључује међународне уговоре у свим питањима транспортног права у којима је овлашћена да интерно, у оквиру ЕУ уређује те транспортне односе.

Закључени уговори су део европског, комунитарног права, и као такве је овлашћен Европски суд да их тумачи²⁴. Међународни уговори које

¹⁹ Вилим Боучек, Међународни уговори-извори међународног приватног права на подручју Европске уније, Зборник Правног факултета у Загребу, 61 /2011 стр. 1798.

²⁰ Радован Вукадиновић, ор. cit стр. 129. Овде додати Вукадиновић стр. 129.

²¹ Николета Радионов, Жељезнички промет, Европско прометно право, Загреб, 2011 стр. 118.

²² Неки аутори их зову европски уговори, према Вилим Боучек. ор cit стр 1799.

²³ Члан 207/5 гласи: „Преговори и закључивање међународних уговора у област транспорта уређени су поглављем VI делом трећим и чланом“.

²⁴ Према Тамара Чапета, ор. cit стр. 48.

закључи ЕУ имају директну примену, исто као и норме комуниџарног права и имају приоритет пред националним нормама и имају предност у примени пред секундарним изворима.

Пошто је питање односа комуниџарних прописа и међународних уговора које закључи ЕУ сложено, многа питања захтевају анализу .

Неспорно је да међународни уговори које закључи ЕУ морају бити у складу са Оснивачким уговором.

Када међународни уговор закључи ЕУ са трећом државом или међународном организацијом (тзв. европски уговор), он постаје део комуниџарног права. Међутим, право ЕУ чине и секундарни извори, па се поставља питање међусобног односа међународних уговора које је закључила ЕУ и секундарног законодавства. Мада судска пракса нема јединствен став о том питању, опште становиште у правној теорији је да секундарно право треба да буде у складу са међународним уговорима. и да међународни уговори имају предност у примени пред секундарним изворима.²⁵ Томе у прилог говори одредба члана 216/2 УФЕУ којом се предвиђа да међународни уговори које је ЕУ закључила обавезују ЕУ и државе чланице. То значи да кад ЕУ закључи међународни уговор обавезна је да усклади интерно комуниџарно законодавство са међународном конвенцијом. Кад би се појавила ситуација истовремене примене норме комуниџарног права и међународног уговора који је закључила ЕУ а које су у супротности, суд би морао да примени норму међународног уговора. Невалјаност норме комуниџарног права утврђује Европски суд.

Чињеница да ЕУ има овлашћење да закључује међународне уговоре и да у том поступку државе чланице немају велику контролу, говори о томе да с у државе чланице велики део овлашћења у креирања транспортне политике пренеле на ЕУ. Државе чланице и даље могу да закључује неке међународне уговоре из области транспорта, али је број таквих уговора је смањен. Ако међународни уговор задире у област која је уређена комуниџарним правом, надлежна је за његово закључивање само ЕУ.

Следећа и нешто сложенија ситуација је кад се ради о мешовитим уговорима које с једне стране закључује ЕУ и државе чланице а с друге стране трећа држава или међународна организација.

Мешовити уговори у ЕУ нису реткост. Обично се закључују кад поједини међународни уговор регулише питања која су у ЕУ већ комуниџарним правилима регулисана али и она питања која још нису регулисана ко-

²⁵ Вукадиновић 128, Т. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford, 2007 стр. 158; Николета Радионов, *Жељезнички промет, Европско прометно право* Загреб 2011, стр 118.

мунитарним изворима, па су зато у надлежности регулисања у државама чланицама²⁶

Граница тог разграничења надлежности ЕУ и држава чланица кад се ради о питањима која треба регулисати међународним уговором, није лако утврдити.

Може се десити да после закључења међународног уговора буде донето секундарно законодавство у оквиру ЕУ, па може доћи до преноса додатних спољних овлашћења са држава чланица на ЕУ, односно нека од питања која су у тренутку закључења мешовитог међународног уговора била у овлашћењу држава чланица, могу да пређу у регулаторну надлежност ЕУ.

У мешовитим уговорима честа је потреба за закључивање искључујуће клаузуле (disconnection clause).

Искључујуће клаузуле (disconnection clause) у међународним уговорима

Најчешћи разлог за уговарање ове клаузуле је да би се избегли проблеми због неусклађености решења у међународној конвенцији са решењима у комунитарном праву,

“Искључива клаузула “која се уноси у међународни уговор значи да одређене државе које су стране говорнице тог међународног уговора, на односе између себе међусобно неће примењивати одредбе тог уговора, већ нека своја интерна правила договорена у кругу тих држава (право ЕУ) На односе који настају између тих држава (чланица ЕУ) и трећих држава странака уговора примењују се одредбе међународног уговора у целини и на њих не утиче укључујућа клаузула.”²⁷ “Искључива клаузула” је нужна за оне делове Конвенције у односу на које постоји надлежност ЕУ, како би се истакло да државе чланице ЕУ не могу истицати и примењивати права и обавезе из Конвенције директно између себе или између себе и ЕУ. Конвенција се примењује у целини између ЕУ и њених држава чланица с једне стране и осталих странака Конвенције с друге стране. Искључујућа одредба омогућује другачије интерно уређење унутар ЕУ истог питања које је уређено у конвенцији. Увођење искључујуће клаузуле је све чешће у новим међународним конвенцијама којима приступа ЕУ и државе чланице а која уређују питања у којима је ЕУ надлежна.”²⁸

²⁶Jones A. Surfin B., EC Competition Law, Oxford University 2008.

²⁷Smrkolj M., The Use of The Disconnection clause in International Treaties: What does it tell us about the EC/EU as an Actor in the Sphere of Public International Law?, Max Planck Institute, Heidelberg, 2008, стр. 5.

²⁸О овоме више Smrkolj M., The Use of The Disconnection clause in International Treaties: What does it tell us about the EC/EU as an Actor in the Sphere of Public International Law?,

О оправданости уговарања искључујуће клаузуле не постоји јединствен став. Утисак је да у ЕУ пракса употребе ове клаузуле није конзистентна и да саме институције не деле исти став у погледу последица примене искључујуће клаузуле. Имајући у виду чињеницу да су мешовити уговори чести, студијска група ILC је закључила да искључујући клаузула има потенцијал да наруши кохерентни систем неког међународног уговора, па су чак неки чланови сматрали да је она у супротности са принципима уговорног права.²⁹ Присталице употребе ове клаузуле³⁰ указују на њену практичну функцију, јер ако држава чланица ЕУ прихвати међународну конвенцију без ове клаузуле, биће обавезна да примени конвенцију уместо свог комунитарног права у свим случајевима које регулише конвенција. Оправданост уношења ове клаузуле је по нашем мишљењу у случају ако комунитарно право предвиђа боље услове за нпр. путника од међународне конвенције.

И у случају мешовитих уговора, међународни уговори имају предност пред секундарним изворима права.

Следећа је ситуација ако је међународни уговор прихватила само држава чланица ЕУ. У том случају се поступак преговарања, закључивања одвија по националним правилима те државе уговорнице и међународна конвенција постаје део националног права те државе. Међународни уговор има предност пред националним правом, међутим у односу на комунитарне изворе (секунадарне), правило је да комунитарни секундарни извори имају предност у примени пред међународном конвенцијом.³¹

На основу ови приказа хијерархија извора саобраћајног права је следећа:

На првом месту су примарни извори права ЕУ. Општеприхваћено становиште је да су одредбе примарних извора на врху хијерархије извора правних прописа ЕУ. Оснивачки уговори као део примарних извора су основа правног система ЕУ ради се о међународним уговорима које државе чланице закључују у складу са правилима међународног права а ступају на снагу кад их државе чланице ратификују. У једној судској пресуди.³²

Max Planck Institute, Heidelberg, 2008, стр. 6) Clark, Malcom A. e.a.: *Transport by Rail and by Road*, Martinus Nijhoff Publishers, 1996. 199.

²⁹ 57th session of the International Law Commission (2005)-Report of the study group on the fragmentation of international law, Doc. br 10(A/60/10).

³⁰ Kamal Dawar, *Disconnection Clause: An Inevitable Symptom of Regionalism?* University of Amsterdam 2010.

³¹ Jones A. Surfin B., *EC Competition Law*, Oxford University 2008 стр 143; Обрад Раџић, *О хијерархији извора права ЕУ*, *Водић кроз право ЕУ*, Београд 2009., стр. 685; Вилим Боучек, *Међународни уговори-извори међународног приватног права на подручју Европске уније*, *Зборник Правног факултета у Загребу*, 61 /2011 стр. 1815.

³² Gend en Loos, case 26/62, (1963) ECR1, према Обрад Раџић, *op. cit.* стр 686.

Суд је заузео став да су оснивачки уговори нешто више од међународних споразума, да су Устав заједнице и да сви остали прописи Заједнице морају бити у складу са њим.

На другом месту су међународни уговори (тзв. европски уговори) под којима се подразумевају они које закључи. ЕУ с једне стране са трећим државама или међународним организацијама као и мешовити уговори које закључују с једне стране ЕУ и државе чланице и с друге стране треће државе или међународне организације.

На трећем месту су секундарни комунитарни извори, на четвртном међудржавни уговори које закључују државе чланице ЕУ међусобно или са трећим државама или међународним организацијама.

Однос комунитарних железничких прописа и COTIF

Конвенција о међународним превозима железницама (Convention concerning international transport by rail) је донета 1980.³³ COTIF је мењан Протоколом из Виљнуса 1999. (Protocol for the modification of the Convention concerning international transport by rail)³⁴ а Србија га усвојила 2007. године³⁵ и он уређује сва питања међународног железничког превоза који се одвија између држава чланица ове Конвенције. Осим текста главне Конвенције има и седам додатака који уређују садржински различита питања железничког превоза. У првом делу се регулише положај Међувладине организације за међународне превозе железницама OTIF, други је протокол Протокола о привилегијама и имунитетима OTIF. Затим следе додаци од којих је за ову прилику важан Једнообразна правила CIV којима се регулише уговор о превозу путника и пртљага.³⁶ ЕУ је прихватила конвенцију COTIF 2011. године.³⁷

На тај начин је конвенција COTIF постала интегрални део комунитарног правног поретка па се примењује и члан 216/2 UFEU по коме споразуми које закључи Унија везују институције Уније и државе чланице а то значи да међународно право има примат над секундарним комунитарним правом.

У процесу приступања ЕУ конвенцији COTIF постојале су фазе преговарања о условима под којима ће се то догодити. Последњи значајан до-

³³ Југославија је ратификовала COTIF 1984 Сл лист СФРЈ, Међународни уговори 8-84.

³⁴ Протокол ступио на снагу 2006.

³⁵ Закон о потврђивању Протокола, Сл. гласника РС, Међународни уговори 102-2007) COTIF из 1999.

³⁶ Душанка Ђурђевић, Правно регулисање железничког превоза путника у ЕУ, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, вол 43, бр. 1, 2009, стр. 67-84.

³⁷ Jean-Luc Dufournaud, Accession of the European Union to the Convention concerning International Carriage by Rail (COTIF), www.cit-rail.org/media

кумент је Предлог Комисије ЕУ Савету за закључивање Споразума о приступању ЕУ СОТИФ-и на основу кога је и дошло до закључивања овог Споразума, па је ЕУ 2011. прихватила СОТИФ. Могућност приступања ЕУ СОТИФ-у се заснива на члану 38 СОТИФ 1999. У ставу 1” је предвиђено “Приступ Конвенцији ће бити отворен регионалним организацијама, ради економске интеграције, које имају овлашћење да доносе своју властиту легислативе обавезујућу за државе чланице у погледу оних питања која регулише ова Конвенција. Услови тог приступања це се дефинисати у уговору закљученом између Организације (ОТИФ) и регионалне организације.”

Пошто је констатовано да постоје извесне разлике у комунитарним железничким прописима и СОТИФ-у, постигнут је договор да се у ЕУ не примењују анекси из СОТИФ-а и то Прилози Е, F, G, и то да се неће примењивати тамо где су та питања већ уређена законодавством ЕУ. Ради се о додацима чија су решења у супротности са законодавством ЕУ: Dod F Јединствена правила у вези уговора о коришћењу инфраструктуре у међународном железничком саобраћају; Dod F Јединствена правила о вредновању техничких стандард и усвајање јединствених техничких прописа применљивих на железничка средства намењена коришћењу у међународном саобраћају; Јединствена правила која се односе на технички пријем железничког материјала који се користи у међународном железничком саобраћају.³⁸

Друга значајна ствар која је договорена између ЕУ и ОТИФ је да се у Споразум о приступању унесе “искључујућа клаузула” као неопходна за оне делове Конвенције СОТИФ чија су питања у надлежности ЕУ, што значи да правила СОТИФ за та питања неће примењивати државе чланице ЕУ између себе. Међутим, СОТИФ се у потпуности примењивати између ЕУ и држава чланица с једне стране и осталих чланица Конвенције СОТИФ с друге стране.³⁹

Ова клаузула је предвиђена да би се избегли проблеми због неусклађености решења у СОТИФ са решењима у комунитарном праву.

Надлежност ЕУ у области транспорта се стално развија. ЕУ има подељену надлежност заједно са државама чланицама у регулисању транспортне политике, зато је у Споразум о приступању унет као додатак списак комунитарних прописа који регулишу железнички саобраћај.⁴⁰ У домену у

³⁸ Jean-Luc Dufournaud „Accession of the European Union to the Convention concerning International Carriage by Rail (COTIF)”, www.cit-rail.org/media; Катарина Дамјановић, *Нова права путника у комунитарном железничком праву*, Правни запис бр1/2011 стр. 128).

³⁹ Study on EU Member States’ national civil liability regimes in relation to rail accidents between Railway Undertakings and Infrastructure Managers in so far as they may present a barrier to the internal market, ec.europa.eu/transport/rail/studies/doc/2010/; Николета Радионов, *Железнички промет, Еуропско прометно право* Загреб 2011., стр 118.

⁴⁰ Директива 91/440, I ,II I III железнички пакет, права путника: Уредба 1371/2007, интеропертивност и безбедност :Директива 9/48. 2001/16. 2004/49 , 2004/50, јавни сервис:

коме би могао бити сукоб решења комунитарних прописа и COTIF према члану 38. COTIF, ЕУ задржава право да реагује у оквиру OTIF у циљу прилагођавања решења у COTIF у потребама Уније.⁴¹ Ако је реч о међународним уговорима које су прихватиле државе чланице ЕУ а не и ЕУ, комунитарно право има предност пред међународним уговором.

Важно је да развој секундарног законодавства ЕУ буде усклађено са међународним уговорима у тој области.

Међународни превоз путника уређен је Једнообразним правилима CIV који чине део конвенције COTIF и Уредбом 1371/2007. Пошто оба документа регулишу исту материју а на снази су COTIF и Уредба, питање је ако постоје различита решења у тим документима шта се примењује прво. Да ли постоји сукоб секундарном комунитарног законодавства и међународне конвенције? Општи став је да се прво примењује међународна конвенција. У конкретном случају срећно решење је у изричитом ставу Уредбе по коме се у случају да и Уредба и COTIF регулишу исти однос, примењује одредба из COTIFа. Уредба се директно позива на примену одредбе COTIF а , чиме се спречава сукоб два извора права, а Уредбом се самостално уређују друга питања која COTIF- ом нису уређена и то су о правилу додатна права путника којим се унапређује њихов положај у праву ЕУ.

У области одговорности и накнаде штете проблем је решен, јер Уредба упућује да се ова питања регулишу према COTIF (JP CIV) који су у виду анекса додати тексту Уредбе. Овом Уредбом се дају већа права путницима у односу на решења из међународне конвенције. Није проблем када се међународном конвенцијом даје минимум права (што значи релативну когентност норме што је у конвенцијама којима се регулише превоз редован случај) јер се правом ЕУ тј. Уредбом дају већа права путницима.

Међутим, ако међународна конвенција садржи класичну когентну норму (не релативно когентну као у претходном случају) не би се смело разликовати право ЕУ од међународне конвенције, да се та два права не би нашла у колизији. Уколико би се десило да се накнадни пропис ЕУ разликује од решења међународне конвенције коју је прихватила ЕУ и државе чланице, накнадни секундарни извор не би био ваљан и о томе би решавао суд⁴²

Уредба 1370/2007 (према Jean-Luc Dufournaud, Accession of the European Union to the Convention concerning International Carriage by Rail(COTIF), www.cit-rail.org/media.

⁴¹ Студија Међународног комитета за железнички саобраћај: COTIF law and EC law relating to international carriage by rail: areas of conflict and options for solutions, CIT, Bern 2006, <http://www.cit-rail.org/en/citct006.htm>.

⁴²Николета Радионов, Железнички промет ,Еуропско прометно право Загреб 2011. стр.118.

*Dušanika Đurđev, Ph.D., Full Professor
Faculty of Law Novi Sad*

Relationship of Community Traffic Rights and International Conventions

Abstract

The Lisbon Treaty has established the Union as a legal personality . It opens for mixed agreements on foreign policy and community topics. In areas where the Union legislates, the EU can sign various kinds of agreements on behalf of the member states, who are consequently not allowed to negotiate international agreements on their own (autonomously) in these areas.

The European Union's accession to the Convention concerning International Carriage by Rail (COTIF) represents a historic step for the railway community. This relationship is now clear: a disconnection clause in the accession agreement in principle allows EU law precedence for traffic internal to the EU. The relationship between EU law and COTIF law is there more about coordination than disconnection.

Key words: The Lisbon Treaty and EU as a legal personality, signing international agreements, relationship between international agreements and EU legislature, disconnection clause