

# ODNOS SUDA EUROPSKE UNIJE PREMA MEĐUNARODNOM PRAVU S POSEBNIM OSVRTOM NA POVELJU UJEDINJENIH NARODA I REZOLUCIJE VIJEĆA SIGURNOSTI UJEDINJENIH NARODA U KONTEKSTU PREDMETA *KADI*

*Pregledni znanstveni rad*

UDK 341.645.5(4)EU  
341.123.043  
339.923:061.1](4)EU

*Primljeno: 22. svibnja 2018.*

Stjepan Novak\*

---

*Odnos Suda EU-a prema međunarodnom pravu, posebice prema Povelji UN-a i rezolucijama VSUN-a, mijenjao se tijekom posljednjih desetljeća od popustljivog prema strogom. Najbolje je to dolazilo do izražaja u interpretaciji današnjeg članka 351. UFEU-a, odnosno ranijih članaka 307. i 234. Ugovora o EZ-u, koji se odnose na tretman „ranijih sporazuma“. Sve do presude u predmetu Kadi II smatrao je dopustivom derogaciju prava Zajednice temeljem navedenog članka, uz ispunjavanje određenih uvjeta. Presuda u navedenom predmetu predstavljala je potpunu promjenu pristupa u navedenom kontekstu. Sud EU-a konstatirao je da navedeni članak (tada 307.) ne znači i dopuštanje derogacije temeljnih načela, koja uključuju i zaštitu ljudskih prava te vladavinu prava. Takvim stavom Suda EU-a države članice Europske unije dovedene su u nezahvalan položaj s obzirom na to da se, u slučaju poništavanja uredbe koja implementira rezoluciju VSUN-a, praktički moraju oglušiti o svoje obveze temeljem članstva u Ujedinjenim narodima ili ne postupiti prema odluci Suda EU-a.*

Ključne riječi: Sud Europske unije, Povelja Ujedinjenih naroda, rezolucije Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda, temeljna načela

---

## 1. UVOD

Cilj ovog rada jest prikazati odnos Suda Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud EU-a), ali i Lisabonskog ugovora, prema međunarodnom pravu, odnosno prema Povelji Ujedinjenih naroda (u daljnjem tekstu: Povelja UN-a) i rezolucijama Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda (u daljnjem tekstu: VSUN).

Odnos Suda EU-a prema Povelji UN-a te rezolucijama VSUN-a mijenjao se i razvijao kroz praksu tog suda puno više nego što je to bio slučaj na normativnoj razini. Tako se tekst spomenutog članka 351. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (dalje u tekstu: UFEU) u gotovo nepromijenjenu obliku zadržao još od Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice<sup>1</sup> do danas. S druge strane, kao što će biti prikazano u ovom radu,

---

\* Dr. sc. Stjepan Novak, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske

<sup>1</sup> Članak 234. Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice.

praksa Suda EU-a o istom pitanju razvijala se u smjeru sve užeg tumačenja dosega navedenog članka.

U ovom će radu biti prikazan način na koji se razvijala praksa Suda EU-a u opisanom smislu te koje su posljedice tog razvoja, posebno s obzirom na presudu u predmetu *Kadi II*,<sup>2</sup> koja predstavlja potpuni preokret u dotadašnjem načinu argumentacije i razmišljanja Suda EU-a s obzirom na odnos prema Povelji UN-a i rezolucijama VSUN-a.

## 2. ODNOS SUDA EU-A PREMA POVELJI UN-A I REZOLUCIJAMA VSUN-A

Odnos Europske unije i Ujedinjenih naroda, u okviru kojih ona ima položaj promatrača, složen je i osebujan. Kad se on promatra na normativnoj razini, svodi se na odnos Ugovora o Europskoj uniji (u daljnjem tekstu: UEU) i UFEU-a te Povelje UN-a. U vezi s odnosom Lisabonskog ugovora i Povelje Ujedinjenih naroda potrebno je reći da Lisabonski ugovor na više mjesta izrijeком spominje Povelju UN-a ili se poziva na nju.<sup>3</sup>

Razlog isticanja tih odredaba jest želja da se upozoriti na to kako se, prema ideji tvorca Lisabonskog ugovora, dakle država članica, djelovanje, ciljevi i načela Europske unije i ZVSP-a temelje, među ostalim, i na poštovanju načela međunarodnog prava te Povelje UN-a. Jednako tako, izrijeком je naglašena obveza država članica VSUN-a da u obavljanju svojih funkcija brane stajališta i interese Europske unije ne dovodeći u pitanje svoje obveze prema odredbama Povelje UN-a. Očito je da se željela istaknuti potreba usklađenosti ZVSP-a s načelima Ujedinjenih naroda i Povelje UN-a.<sup>4</sup>

Vjerojatno je ključni članak u kontekstu te problematike članak 351. UFEU-a.<sup>5</sup>

Svrha tog članka jest rješavanje sukoba između odredaba Ugovorâ i odredaba sporazuma sklopljenih prije 1. siječnja 1958., ili – za države pristupnice – prije datuma njihova

---

<sup>2</sup> Presuda od 3. 9. 2008. *Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation protiv Vijeća Europske unije i Komisije Europskih zajednica*, spojeni predmeti C-402/05 P i C-415/05 ECLI:EU:C:2008:461 (dalje u tekstu *Kadi II*).

<sup>3</sup> Npr. članak 3. stavak 5., članak 21. stavci 1. i 2., članak 34., stavci 2. i 3. i članak 42. stavci 1. i 7. UEU-a.

<sup>4</sup> Vidi i Lapaš, D.: *Zajednička vanjska i sigurnosna politika Europske unije nakon Lisabona – put k europskom političkom identitetu?*, u: Rodin, S., Čapeta, T., Goldner Lang, I., *Reforma Europske unije, Lisabonski ugovor*, Narodne novine, svibanj 2009., str. 286.

<sup>5</sup> Članak 307. Amsterdamskog ugovora, odnosno 234. Ugovora o EEZ-u.

„Odredbe Ugovorâ 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.

Ako ti sporazumi nisu sukladni Ugovorima, 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.

U primjeni sporazuma iz prvog stavka države članice uzimaju u obzir činjenicu da prednosti koje su svakoj državi članici dodijeljene na temelju Ugovorâ 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.“

pristupanja, koje su sklopile jedna ili više država članica s jedne strane te jedna ili više trećih zemalja s druge strane (u daljnjem tekstu: raniji sporazumi).<sup>6</sup>

Navedeni članak sukladan je članku 26. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora iz 1969. godine<sup>7</sup> pod nazivom „Pacta sunt servanda“, a jednako je tako sukladan i članku 103. Povelje UN-a.

Sud EU-a, kao što je spomenuto, kroz svoju je praksu mijenjao svoj stav, odnosno tumačenje navedenog članka.

U presudi *Commission v Italy*<sup>8</sup> Sud EU-a pojasnio je da je država članica koja je stupanjem Ugovorâ na snagu preuzela nove obveze koje su u sukobu s pravima na temelju ranije sklopljenih sporazuma dužna suzdržati se od izvršavanja tih prava do mjere potrebne kako bi mogla ispuniti te svoje nove obveze. Članak 351. UFEU-a, tj. tada članak 234. Ugovora o EZ-u, prema shvaćanju Suda EU-a, jamči samo prava trećih država prema ranijim sporazumima.

U predmetu *Attorney-General v Burgoa*<sup>9</sup> Sud EU-a dao je pravila za tumačenje članka 351., odnosno tadašnjeg članka 234. Ustvrdio je da taj članak treba tumačiti na način da primjena tadašnjeg Ugovora o EZ-u ne utječe na dužnost poštovanja prava država nečlanica koja proizlaze iz sporazuma sklopljenih s državama članicama prije stupanja Ugovorâ na snagu, odnosno prije pristupanja država pristupnica Zajednici. Jednako tako, primjena Ugovora o EZ-u ne utječe na poštovanje obveza država članica proizašlih iz tih sporazuma, s čim u vezi institucije Zajednice ne smiju sprječavati ispunjenje tih obveza od strane odnosnih država članica. S druge strane, ustvrdio je da taj članak ne daje pojedincima koji se pozivaju na takve sporazume prava koja nacionalni sudovi tih država članica moraju štiti.

Zanimljive „upute“ Sud EU-a dao je i u predmetu *Commision v Portugal*.<sup>10</sup> U toj je presudi određeno kako se tadašnji članak 234. Ugovora o EZ-u odnosi na svaki međunarodni sporazum koji bi mogao utjecati na primjenu tog Ugovora neovisno o tematskom području na koje se on odnosi.<sup>11</sup> Sud EU-a ujedno je pojasnio da su, iako države članice imaju izbor u poduzimanju odgovarajućih koraka za otklanjanje neusklađenosti između Ugovora o EZ-u i ranijih sporazuma, one u svakom slučaju u obvezi ukloniti svaku takvu

---

<sup>6</sup> Lavranos, N., *Protecting European Law from International Law*, European Foreign Affairs Review, vol. 15, br. 1, 2010, str. 266.

<sup>7</sup> Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora „Narodne novine - Međunarodni ugovori“, broj 16/93.

<sup>8</sup> Presuda od 27. 2. 1962., *Komisija Europske ekonomske zajednice protiv Republike Italije*, C-10/61, ECLI:EU:C:1962, para 2.

<sup>9</sup> Presuda od 14. 10. 1980., *Attorney General protiv Juan C. Burgoa*, Zahtjev za prethodnu odluku: Circuit Court, County of Cork – Irska, Ribarstvo, *Attorney-General v Burgoa* C-812/79, ECLI:EU:C:1980:231, para 11.

<sup>10</sup> Presuda od 4. 7. 2000., *Komisija Europskih zajednica protiv Portugalske Republike* C-62/98 ECLI:EU:C:2000:358 (u daljnjem tekstu: *Komisija Europskih zajednica protiv Portugalske Republike*); vidi i Lavranos, *op. cit.* u bilj. 6, str. 266.

<sup>11</sup> *Komisija Europskih zajednica protiv Portugalske Republike*, *op. cit.* u bilj. 10, para 43.

neusklađenost. Ako dotična država članica nailazi na teškoće u prilagođavanju sporazuma koje to prilagođavanje čine nemogućim, ne može se isključiti i obveza otkazivanja takva sporazuma. Portugal je tvrdio da bi otkazivanje takva sporazuma neproporcionalno zanemarivalo njegove vanjske interese u usporedbi s interesima tadašnje Zajednice. Sud je odgovorio da je ravnoteža između tih dvaju interesa već uzeta u obzir upravo u tadašnjem članku 234. Taj članak, s jedne strane, dopušta državama članicama da ne primjenjuju odredbu prava Zajednice kako bi se ispoštovala prava trećih država proizašla iz tzv. ranijih sporazuma, a s druge strane ovlašćuje ih na poduzimanje odgovarajućih koraka kako bi se provođenje sporazuma uskladilo s pravom Zajednice.<sup>12</sup>

I u predmetu *Commission v Austria*<sup>13</sup> Sud EU-a poziva se na presudu iz predmeta *Commission v Portugal* te ponavlja da otkaz ranijeg sporazuma predstavlja jedan od odgovarajućih koraka iz tadašnjeg članka 234. stavka 2., odnosno u tom trenutku članka 307.,<sup>14</sup> a sličan izričaj nalazimo i u Mišljenju nezavisne odvjetnice Kokott u predmetu *Intertanko*.<sup>15</sup>

U predmetu *T. Port*<sup>16</sup> Sud EU-a ustvrdio je da je svrha prvog stavka tadašnjeg članka 234. Ugovora o EZ-u pojasniti da primjena tog Ugovora ne utječe na dužnost država članica da poštuju prava trećih država proizašla iz ranijih sporazuma te da ispunjavaju njima odgovarajuće obveze. Posljedično, kako bi se utvrdilo može li pravilo Zajednice biti lišeno učinka s obzirom na postojanje ranijeg sporazuma, potrebno je utvrditi nameće li taj raniji sporazum državama članicama neke obveze čije ispunjenje mogu zahtijevati treće države stranke tog ranijeg sporazuma. Pravilo Zajednice može dakle biti lišeno učinka s obzirom na postojanje ranijeg sporazuma uz ispunjenje dvaju uvjeta: mora biti riječ o sporazumu koji je sklopljen prije stupanja Ugovora o EZ-u na snagu i treće države stranke tog sporazuma moraju na temelju njega izvoditi određena prava, čije poštovanje mogu zahtijevati od država članica stranaka tog sporazuma.<sup>17</sup> To je ponovljeno i u predmetu *Bananatrading*.<sup>18</sup> Međutim, prema presudi u predmetu *Commission v Germany*,<sup>19</sup> tadašnji

---

<sup>12</sup> Komisija Europskih zajednica protiv Portugalske Republike, *op. cit.* u bilj. 10, para 49. i 50.

<sup>13</sup> Presuda od 1. 2. 2005. *Komisija Europskih zajednica protiv Republike Austrije*, C-203/03 ECLI:EU:C:2005:76.

<sup>14</sup> Presuda je donesena nakon stupanja na snagu Amsterdamskog ugovora, koji je uveo i novu numeraciju članaka.

<sup>15</sup> Mišljenje od 20. 11. 2007., *The Queen*, na zahtjev International Association of Independent Tanker Owners (*Intertanko*) i dr. protiv Secretary of State for Transport, Zahtjev za prethodnu odluku: High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) – Ujedinjena Kraljevina, C-308/06 ECLI:EU:C:2007:689, para 77.

<sup>16</sup> Presuda od 12. 7. 2001., *T. Port GmbH & Co. KG protiv Vijeća Europske unije*. T-2/99 ECLI:EU:T:2001:186 (u daljnjem tekstu *T. Port*).

<sup>17</sup> *T. Port*, *op. cit.* u bilj. 16, para 76. i 77.

<sup>18</sup> Presuda od 12. 7. 2001., *Banatrading GmbH protiv Vijeća Europske unije Bananatrading v Council*, T-3/99 ECLI:EU:T:2001:187, para 70. i 71.

<sup>19</sup> Presuda od 5. 11. 2002., *Komisija Europskih zajednica protiv Savezne Republike Njemačke*, C-476/98 ECLI:EU:C:2002:631 (u daljnjem tekstu: *Komisija Europskih zajednica protiv Savezne Republike Njemačke*).

članak 234. Ugovora o EZ-u ne odnosi se na amandmane ranijim sporazumima koje su države članice sklopile preuzimajući nove obveze nakon stupanja Ugovorâ na snagu.<sup>20</sup>

Napokon, potrebno je spomenuti i presudu u predmetu *Centro-com*,<sup>21</sup> koja se poziva na predmet *Evans Medical*.<sup>22</sup> Tako je već ovdje postavljena teza o svrsi tadašnjeg članka 234. Ugovora o EZ-u te potrebi utvrđivanja postavlja li raniji sporazum neke obveze državama članicama čije ispunjenje treće države mogu tražiti (vidi navedeni predmet *T. Port*). Sud EU-a ponovio je i pravilo da, kad međunarodni sporazum dopušta, ali ne zahtijeva od države članice usvajanje mjere suprotne pravu Zajednice, ta se država članica mora suzdržati od usvajanja takve mjere.<sup>23</sup>

Iz prikazane prakse Suda EU-a proizlazi da je on smatrao, temeljem razmatranog članka, dopuštenom derogaciju prava Zajednice. Takvo će se stanje međutim uvelike promijeniti u daljnjoj praksi Suda EU-a.<sup>24</sup>

Primjer za to bili su tzv. slučajevi *BIT*.<sup>25</sup> U konkretnom slučaju radilo se o nizu takvih sporazuma koje su Austrija i Švedska sklopile s trećim zemljama, a koji su sadržavali tzv. transfernu klauzulu.<sup>26</sup> Problem je bio u tome što UFEU predviđa određene restrikcije slobode kretanja kapitala iz članka 56., odnosno 63., UFEU-a, primjerice u članku 57. (danas 64.), 59. (danas 66.) ili 60. (danas 75.). S obzirom na to da transferne klauzule dotičnih sporazuma ne sadržavaju mogućnost uvođenja takvih restrikcija Komisija je pokrenula postupak protiv tih država, i to zbog povrede tadašnjeg članka 307. (danas 351.) UFEU-a, s obzirom na to da te države nisu poduzele sve odgovarajuće korake za otklanjanje utvrđenih neusklađenosti.<sup>27</sup>

Austrija i Švedska tvrdile su da neusklađenost ne postoji te da će ona postojati tek nakon što Zajednica eventualno i usvoji restrikcije.<sup>28</sup> Nadalje, tvrdile su da, ako se i pojavi potreba, te države imaju na raspolaganju odgovarajuće instrumente za otklanjanje tih usklađenosti, u konačnici i otkazivanje sporazuma.<sup>29</sup> Sud to tumačenje nije prihvatio. Njegova se argumentacija temeljila na činjenici da je, u slučaju potrebe provođenja mjera ograničavanja, odnosno sankcija iz navedenih članaka prema trećim državama, potrebna

<sup>20</sup> Komisija Europskih zajednica protiv Savezne Republike Njemačke, *op. cit.* u bilj. 19, para 69.

<sup>21</sup> Presuda od 14. 1. 1997., *The Queen v H. M. Treasury and The Bank of England ex pane Centro-Com*, C-124/95, ECLI:EU:C:1997:8 (dalje u tekstu *Centro-Com*), para 60.

<sup>22</sup> Presuda od 28. 3. 1995., *Evans Medical and Macfarlan Smith*, C-324/93, ECLI:EU:C:1995:84 (dalje u tekstu *Evans Medical*), para 32.

<sup>23</sup> *Evans Medical*, *op. cit.* u bilj. 22, para 56.-60.

<sup>24</sup> Lavranos, *op. cit.* u bilj. 6, str. 268.

<sup>25</sup> Presuda od 3. 3. 2009., Komisija Europskih zajednica protiv Kraljevine Švedske, C-249/06 ECLI:EU:C:2009:119 (u daljnjem tekstu *Komisija protiv Švedske*) i presuda od 3. 3. 2009., Komisija Europskih zajednica protiv Republike Austrije, C-205/06 ECLI:EU:C:2009:118 (u daljnjem tekstu *Komisija protiv Austrije*). Vidi i Lavranos, *op. cit.* u bilj. 6, str. 278.

<sup>26</sup> Riječ je bila o klauzuli koja je jamčila ulagačima obiju strana slobodan prolaz kapitala povezanog s njihovim investicijama, koja je usporediva s tadašnjim člankom 56., današnjim 63. UFEU-a.

<sup>27</sup> *Komisija protiv Švedske*, *op. cit.* u bilj. 25, para 15.-17. *Komisija protiv Austrije*, *op. cit.* u bilj. 25, para 16. i 17.

<sup>28</sup> *Komisija protiv Švedske*, *op. cit.* u bilj. 25, para 18., *Komisija protiv Austrije*, *op. cit.* u bilj. 25, para 18.

<sup>29</sup> *Komisija protiv Švedske*, *op. cit.* u bilj. 25, para 23.

njihova trenutačna primjena od strane svih država članica, uključujući i one koje se nalaze u ugovornim odnosima s trećim državama koje su pogođene sankcijama.<sup>30</sup> Problem u tom smislu ne predstavlja samo vremenski period koji bi uključivali pregovori potrebni prije eventualnog otkaza sporazuma. To bi bilo suprotno i zahtjevu učinkovitosti tih mjera.<sup>31</sup>

Nadalje, mehanizmi međunarodnog prava koji državama članicama stoje na raspolaganju, kao obustava sporazuma ili otkaz sporazuma, prema stajalištu Suda EU-a, nisu dovoljno pouzdani.<sup>32</sup> Sud nije obrazložio iz kojih to razloga dotične države ne bi bile u mogućnosti, u slučaju potrebe, upotrijebiti mehanizme koji im stoje na raspolaganju temeljem članka 62. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora pod nazivom „Temeljna promjena okolnosti“ (prestanak ugovora ili povlačenje iz njega), već je po navedenim konstatacijama utvrdio da su države povrijedile obveze iz tadašnjeg članka 307. stavka 2. UFEU-a.<sup>33</sup> Ovdje se radilo o tzv. hipotetskoj neusklađenosti.<sup>34</sup>

Sud je ovdje zauzeo izrazito dualistički pristup promatrajući vlastiti pravni sustav i međunarodni pravni sustav kao dva odvojena sustava, uz međusobno nekompatibilne i neodgovarajuće elemente i mehanizme.<sup>35</sup> Na taj način zaštitio je pravo tadašnje Zajednice od međunarodnog prava i međunarodnih obveza koje je smatrao nekompatibilnima s pravom Zajednice. Članak 351. UFEU-a, čija je svrha bila zaštita pretpristupnih sporazuma, postao je sredstvo njihova podvrgavanja pravu Zajednice.<sup>36</sup>

Puno veći iskorak u tom smislu bila je presuda u predmetu *Kadi II*, donesena šest mjeseci prije. U usporedbi s prije opisanim predmetima može se konstatirati da u navedenom predmetu dolazi do promjene paradigme u pogledu odnosa Suda EU-a i Povelje UN-a, odnosno rezolucija VSUN-a.

### **3. NOVO RAZDOBLJE U ODNOSU SUDA EU-A PREMA REZOLUCIJAMA VSUN-A: SAGA KADI**

Početak nove ere u odnosu Europske unije prema međunarodnom pravu, svojevrsnu promjenu paradigme,<sup>37</sup> predstavlja presude u predmetu *Kadi*.

---

<sup>30</sup> *Komisija protiv Švedske, op. cit. u bilj. 25, para 36.-38, Komisija protiv Austrije, op. cit. u bilj. 25, para 35.-37.*

<sup>31</sup> *Komisija protiv Švedske, op. cit. u bilj. 25, para 39. i 40., Komisija protiv Austrije, op. cit. u bilj. 25, para 38. i 39.*

<sup>32</sup> *Komisija protiv Švedske, op. cit. u bilj. 25, para 41., Komisija protiv Austrije, op. cit. u bilj. 25, para 40.*

<sup>33</sup> Lavranos, N., *Protecting European Law from International Law, op. cit. u bilj. 6, str. 274-281.*

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Vidi Komisija protiv Švedske, op. cit. u bilj. 25, para 41., Komisija protiv Austrije, op. cit. u bilj. 25, para 40.*

<sup>36</sup> *Vidi i Lavranos, op. cit. u bilj. 6, str. 282.*

<sup>37</sup> Nettesheim, M., *UN Sanctions against Individuals – A Challenge To the Architecture of European Union Governance, Common Market Law Review, vol. 44, br. 3, 2007, str. 22.*

Gospodin Kadi osporavao je valjanost uredbe na temelju koje mu je zamrznuta imovina, i to, među ostalim, zbog navodne povrede njegovih temeljnih prava.<sup>38</sup> S tim u vezi Opći sud, odnosno tada Prvostupanjski sud, smatrao je primjerenim razmotriti odnos između međunarodnog pravnog poretka u okviru Ujedinjenih naroda te domaćeg pravnog poretka, odnosno pravnog poretka tadašnje Zajednice. Također smatrao je primjerenim razmotriti i do koje je mjere izvršavanje ovlasti Zajednice i njezinih država članica ograničeno rezolucijama VSUN-a usvojenima na temelju glave VII. Povelje UN-a pod nazivom Djelovanje u slučaju prijetnje miru, narušenja mira i čina agresije.<sup>39</sup>

Tadašnji Prvostupanjski sud konstatirao je kako su, sa stajališta međunarodnog prava, države članice EU-a, kao članice Ujedinjenih naroda, obvezne poštovati načelo prvenstva svojih obveza prema Povelji UN-a sadržanih u njezinu članku 103. Nadalje, konstatirao je da obveza države članice da poštuje načelo prvenstva obveza preuzetih temeljem UN-a nije ograničena tadašnjim Ugovorom o osnivanju Europske zajednice jer je to obveza koja proizlazi iz sporazuma sklopljenog prije Ugovora te stoga spada u opseg tadašnjeg članka 307.<sup>40</sup>

Također, zaključio je da su rezolucije usvojene od VSUN-a prema glavi VII. Povelje UN-a obvezujuće za sve države članice Zajednice, koje stoga moraju poduzeti sve nužne mjere kako bi se osiguralo da te rezolucije stupe na snagu. Jednako tako, konstatirao je da te države članice mogu i moraju ne primijeniti odredbe prava Zajednice, bilo da se radi o odredbi primarnog prava ili općeg načela prava Zajednice, koje predstavljaju prepreku za pravilno izvršavanje obveza prema Povelji UN-a.<sup>41</sup>

Nadalje, Opći je sud zaključio da, iako Zajednica nije izravno vezana Poveljom UN-a te, s obzirom na to, ni odlukama VSUN-a, sukladno članku 25. Povelje,<sup>42</sup> ona se treba smatrati njima vezana, i to upravo temeljem vlastitog prava.<sup>43</sup> U tom smislu na ovom je mjestu povučena paralela s presudom u predmetu *International fruit company*<sup>44</sup> te je Opći sud ustvrdio da, u mjeri u kojoj je Zajednica, prema Ugovoru o osnivanju Europske zajednice,

---

<sup>38</sup> Presuda od 21. 9. 2005., *Yassin Adullah Kadi protiv Vijeća Europske unije i Komisije Europskih zajednica*, ECLI:EU:T:2005:332 T-306/01 (dalje u tekstu *Kadi I*), para 59., *Kadi II*, *op. cit.* u bilj. 2, para 49.

<sup>39</sup> *Kadi I*, *op. cit.* u bilj. 38, para 178., *Kadi II*, *op. cit.* u bilj. 2, para 73.

<sup>40</sup> *Kadi I*, *op. cit.* u bilj. 38, para 184. i 185., i *Kadi II*, *op. cit.* u bilj. 2, para 74.-76.

<sup>41</sup> *Kadi II*, *op. cit.* u bilj. 2, para 189. i 190.

<sup>42</sup> *Kadi I*, *op. cit.* u bilj. 38, para 192., *Kadi II*, *op. cit.* u bilj. 2, para 77. i 78., De Burca, G., *The European Court of Justice and International Legal Order After Kadi*, *Harvard International Law Journal*, vol. 51, br. 1, 2010, str. 19. Članak 25. Povelje UN-a (Povelja UN-a „Narodne novine - Međunarodni ugovori”, broj 15/93) glasi: „Članovi Ujedinjenih naroda suglasni su da prihvate i izvršavaju odluke Vijeća sigurnosti u skladu s ovom Poveljom.“

<sup>43</sup> *Kadi I*, *op. cit.* u bilj. 38, para 193.-195., *Kadi II*, *op. cit.* u bilj. 2, para 78., Halberstam, D., Stein, E., *The United Nations, The European Union and the King of Sweden: Economic Sanctions and Individual Rights in a Plural World Order*, *Common Market Law Review*, vol. 46, br. 1, 2009, str. 33.

<sup>44</sup> Presuda od 12. 12. 1972., *International fruit company* i drugi protiv Produktschap voor Groenten en Fruit, Zahtjevi za prethodnu odluku: College van Beroep voor het Bedrijfsleven – Nizozemska C- 21/72 i 24/72 ECLI:EU:C:1972:115, para 18.

preuzela ovlasti koje je u skladu s Poveljom UN-a prethodno koristila država članica, odredbe te Povelje imaju obvezujući učinak na Zajednicu.<sup>45</sup>

Slijedom navedenog konstatirao je da Zajednica ne smije prekršiti obveze koje za državu članicu proizlaze iz Povelje UN-a ili ometati njihovu realizaciju te da je obvezana samim ugovorom kojim je osnovana usvojiti sve mjere koje su nužne kako bi omogućile državama članicama izvršavanje tih obveza.<sup>46</sup>

Nadalje, Opći je sud zaključio da rezolucije VSUN-a ne ostavljaju Zajednici nikakvu autonomnu diskreciju u njihovu izvršavanju. S obzirom na to osporavanje unutarnje zakonitosti uredbe koja implementira te rezolucije, koja je predmet ove presude, podrazumijevalo bi da bi se Opći sud trebao upustiti, izravno ili neizravno, u ocjenu zakonitosti rezolucija kojima je dan učinak tom uredbom.<sup>47</sup> Takva nadležnost bila bi protivna i članku 27. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora,<sup>48</sup> prema kojem se stranka ne može pozivati na odredbe svoga unutrašnjeg prava da bi opravdala neizvršavanje ugovora.<sup>49</sup> Dakle, odbijajući argument da je pravni sustav Zajednice neovisan o Ujedinjenim narodima, Opći je sud zaključio da rezolucije VSUN-a spadaju u načelu izvan dosega sudske kontrole Suda EU-a i da on nema ovlast dovesti u pitanje, makar neizravno, njihovu zakonitost u svjetlu prava Zajednice. Također je zaključio i da je Sud EU-a vezan, ako je to moguće, tumačiti i primijeniti pravo na način usklađen s obvezama država članica prema Povelji UN-a.<sup>50</sup>

Međutim u nastavku Opći je sud konstatirao da je ipak ovlašten neizravno provjeriti zakonitost rezolucija VSUN-a u odnosu na *ius cogens*, shvaćen u smislu sustava viših pravila međunarodnog javnog prava koja su obvezujuća za sve subjekte međunarodnog prava, uključujući i tijela Ujedinjenih naroda, i od kojih nije moguće odstupiti.<sup>51</sup>

Ako rezolucije VSUN-a ne bi uspjele u obvezi poštivanja *ius cogens*, ne bi obvezivale ni države članice Ujedinjenih naroda ni Zajednicu.<sup>52</sup> Dakle, unatoč navedenoj podređenosti prava Zajednice Povelji UN-a, Opći je sud ustvrdio da postoji nadležnost Suda EU-a da

---

<sup>45</sup> *Kadi I*, op. cit. u bilj. 38, para 203, *Kadi II*, op. cit. u bilj. 2, para 79.

<sup>46</sup> *Kadi I*, op. cit. u bilj. 38, para 204, *Kadi II*, op. cit. u bilj. 2, para 80.

<sup>47</sup> *Kadi I*, op. cit. u bilj. 38, para 214., 215. i 216., *Kadi II*, op. cit. u bilj. 2, para 84., 85., Halberstam, Stein, op. cit. u bilj. 43, str. 38.

<sup>48</sup> Halberstam, Stein, op. cit. u bilj. 43, str. 31.

<sup>49</sup> *Kadi I*, op. cit. u bilj. 38, para 222., Hinarejos, A., *Recent Human Rights Developments in the EU Courts: The Charter of Fundamental Rights, the European Arrest Warrant and Terror Lists*, Human Rights Law Review, vol. 7, br. 4, 2007, str. 804, Österdahl, I., *Defer and Rule: The Relationship between the EU, European Convention on Human Rights and the UN*, Uppsala Faculty of Law, Working Paper, 2012:5, str. 10.

<sup>50</sup> *Kadi I*, op. cit. u bilj. 38, para 225., *Kadi II*, para 86., Kokott, J., Sobotta, C., *The Kadi Case-Constitutional Core Values and International Law-Finding the Balance*, The European Journal of International Law, vol. 23, br. 4, 2012, str. 1016.

<sup>51</sup> *Kadi I*, op. cit. u bilj. 38, para 226, *Kadi II*, op. cit. u bilj. 2, para 87.

<sup>52</sup> *Kadi I*, op. cit. u bilj. 38, para 230. Vidi i Tzanakopoulos, A., *The Solange Argument as a Justification for Disobeying the Security Council in the Kadi Judgements*, u: Avbelj, M., Fontanelli F. and Martinico, G., *Kadi on Trial: A Multifaceted Analysis of the Kadi Judgment*, Routledge, 2014, str. 12.



provodi neizravnu sudsku kontrolu rezolucija VSUN-a u smislu njihove usklađenosti s *ius cogens*.<sup>53</sup>

Drugačiji je pristup ovom pitanju pokazao nezavisni odvjetnik Poiares Maduro u svojem mišljenju u navedenom predmetu. Glavno obilježje njegova dualističkog,<sup>54</sup> unutarnje orijentiranog<sup>55</sup> pristupa jest naglašena autonomija pravnog poretka tadašnje Zajednice.<sup>56</sup> Pozivajući se na presudu *Van Gend and Loos*, Maduro je podsjetio da je riječ, kad govorimo o Europskoj zajednici, o municipalnom pravnom poretku transnacionalnih dimenzija, koji je tradicionalno igrao važnu i konstruktivnu ulogu na međunarodnopravnoj sceni.<sup>57</sup>

Nadalje je naglasio da, iako Sud EU-a pokazuje veliko poštovanje prema međunarodnom pravu i obvezama kojima je temeljem njega vezan, prvo i osnovno treba težiti zaštitu ustavnog poretka stvorenog Ugovorima. Jednako tako u tadašnjem članku 307., a današnjem 351., nije vidio problem za uspostavljanje nadležnosti Suda EU-a te se pozvao na temeljna načela Europske unije, među kojima i vladavinu prava, kao i praksu Suda EU-a, prema kojoj mjere koje su nekompatibilne s poštovanjem ljudskih prava nisu prihvatljive u Zajednici. Konstatirao je da ništa u Ugovorima ne upućuje na to da bi taj članak imao tako poseban status u ustavnopravnom okviru Zajednice da bi mogao izbjeći navedena načela.<sup>58</sup> S tim u vezi Maduro je zaključio kako je Opći sud bio u krivu kada je utvrdio vlastitu nenadležnost u odnosu na rezolucije VSUN-a.<sup>59</sup>

Specifičnost je tog Mišljenja njegovo koketiranje s presudom Saveznog ustavnog suda SR Njemačke *Solange I*.<sup>60</sup> U toj je presudi Savezni ustavni sud SR Njemačke konstatirao da se u hipotetskom slučaju sukoba između prava Zajednice i dijela nacionalnog ustavnog prava, ili, preciznije, jamstava temeljnih prava iz Temelnog zakona,<sup>61</sup> pojavljuje pitanje koji pravni sustav ima prvenstvo te je zaključio da u takvu sukobu pravnih pravila jamstva temeljnih prava iz Temelnog zakona prevladavaju „tako dugo dok nadležna tijela

---

<sup>53</sup> *Kadi I*, op. cit. u bilj. 38, para 231.: „Neizravna sudska kontrola koju provodi Sud temeljem zahtjeva za poništenjem usvojenog akta Zajednice, gdje ne postoji mogućnost ikakve diskrecije, s ciljem da se osigura učinkovitost rezolucija Vijeća sigurnosti, može stoga, vrlo iznimno, uključiti odlučivanje spadaju li viša pravila međunarodnog prava unutar dosega *ius cogens* i poštuju li se, posebice, obvezne odredbe koje se odnose na univerzalnu zaštitu ljudskih prava, od kojih ni država članica ni tijela Ujedinjenih naroda ne smiju odstupiti jer predstavljaju 'neopoziva načela međunarodnog običajnog prava'“.

<sup>54</sup> Kirchmair, L., *Janus face of the Court of Justice of the European Union*, Goettingen Journal of International Law, vol. 4, br. 3, 2012, str. 686, smatra da Madurovo mišljenje s jedne strane karakteriziraju dualistički momenti („municipijalni pravni poredak“ simbolizira dualističku odvojenost od međunarodnog prava), ali i monistički (s gledišta odnosa EU-a i država članica, o čemu svjedoči pojam „ustavne povelje“).

<sup>55</sup> Halberstam, Stein, op. cit. u bilj. 43, str. 37.

<sup>56</sup> Larik, J., *Two Ships in the Night or in the Same Boat Together: How the ECJ Squared the Circle and Foreshadowed Lisbon in its Kadi Judgement*, Yearbook of Polish European Studies, vol. 13, 2010, str. 157.

<sup>57</sup> Mišljenje nezavisnog odvjetnika Madura, C-402/05 P i C-415/05 ECLI:EU:C:2008:11 (u daljnjem tekstu Mišljenje *Kadi II*), para 21. i 22.

<sup>58</sup> Mišljenje *Kadi II*, op. cit. u bilj. 57, para 24. i 31.

<sup>59</sup> Mišljenje *Kadi II*, op. cit. u bilj. 57, para 40., Tridimas, T., Gutierrez-Fons, J. A., *EU Law, International Law and Economic Sanctions Against Terrorism: The Judiciary in Distress?*, Fordham International Law Journal, vol. 32, br. 2, 2008, str. 699.

<sup>60</sup> Larik, op. cit. u bilj. 56, str. 159, Halberstam, Stein, op. cit. u bilj. 43, str. 46, Kokott, Sobotta, op. cit. u bilj. 50, str. 1018.

<sup>61</sup> Ustav SR Njemačke.

Zajednice ne otklone sukob pravnih pravila u skladu s mehanizmima koje propisuje Ugovor.”<sup>62</sup>

U presudi *Solange II*<sup>63</sup> odredio je kako slijedi: „Tako dugo dok Europska zajednica, posebice praksa Europskog suda, općenito osiguravaju učinkovitu zaštitu temeljnih prava u odnosu na suverene ovlasti Zajednice ... [Savezni ustavni sud] više neće nadzirati takve propise prema standardima temeljnih prava propisanih Temeljnim zakonom...”

Na tom tragu Maduro je na samom kraju svojeg mišljenja konstatirao kako bi postojanje istinskog i učinkovitog mehanizma sudske zaštite nezavisnog suda na razini Ujedinjenih naroda moglo osloboditi Zajednicu obveze pružanja sudskog nadzora. Takav mehanizam, prema Madurovu shvaćanju, u tom trenutku nije postojao.<sup>64</sup>

Presuda Suda, uvelike pod utjecajem nezavisnog odvjetnika Madura,<sup>65</sup> predstavlja potpunu novost,<sup>66</sup> promjenu prema konceptu međunarodnog prava, ali i prema Ujedinjenim narodima, točnije Povelji UN-a.<sup>67</sup> Sud je tom prilikom riješio pitanje vlastite nadležnosti za nadzor uredaba kojima se implementiraju rezolucije VSUN-a i postavio neke osnovne teze.

Prvo, ponavljajući da se Zajednica temelji na vladavini prava, postavlja pravilo da ni države članice ni institucije ne mogu izbjeći kontrolu svojih akata s temeljnom ustavnom poveljom, Ugovorom o EZ-u, koji je uspostavio kompletni sustav pravnih lijekova i postupaka osmišljenih kako bi omogućili Sudu EU-a ispitivanje zakonitosti akata institucija. Zatim je utvrdio da međunarodni ugovori ne mogu utjecati na raspodjelu ovlasti uspostavljenih Ugovorom ili autonomiju pravnog sustava Zajednice. Treće, utvrdio je da, sukladno sudskoj praksi, temeljna prava tvore integralni dio općih načela prava čije poštovanje osigurava Sud. Četvrto, konstatirao je da je, kao što je naveo i Opći sud, poštovanje ljudskih prava uvjet za zakonitost akata, a mjere koje su neusklađene s poštovanjem ljudskih prava neprihvatljive su u Zajednici.<sup>68</sup>

Temeljem navedenih teza Sud je izveo pravilo prema kojem „obveze nametnute međunarodnim ugovorima ne mogu imati učinak poništavanja ustavnih načela Ugovora o EZ-u, koji uključuju načelo da svi akti Zajednice moraju poštovati temeljna prava, a to poštovanje predstavlja uvjet zakonitosti, što Sud mora ispitati u okviru kompletnog sustava pravnih lijekova uspostavljenih tim ugovorom“.<sup>69</sup>

<sup>62</sup> Odluka Drugog senata od 29. svibnja 1974., 2 BvL 52/71 (u daljnjem tekstu *Solange I*).

<sup>63</sup> Odluka Drugog senata od 22. listopada 1986., 2 BvL197/83 (u daljnjem tekstu *Solange II*).

<sup>64</sup> Mišljenje *Kadi II*, *op. cit.* u bilj. 57, para 54.

<sup>65</sup> De Burca, *op. cit.* u bilj. 42, str. 23, Kokott, Sobotta, *op. cit.* u bilj. 50, str. 1017.

<sup>66</sup> Vidi van den Herik, L., *The Security Council's Targeted Sanctions Regimes: In Need of Better protection of the Individual*, *Leiden Journal of International Law*, vol. 20, br. 4, 2007, str. 5.

<sup>67</sup> De Burca, *op. cit.* u bilj. 42, str. 23.

<sup>68</sup> *Kadi II*, *op. cit.* u bilj. 2, para 281.-284.

<sup>69</sup> *Kadi II*, *op. cit.* u bilj. 2, para 285.

Nadalje, pobijajući tezu presude Općeg suda o *ius cogens*, ustvrdio je da se kontrola zakonitosti koju trebaju osigurati sudovi Zajednice primjenjuje na „akte Zajednice“ čija je namjera dati učinak međunarodnim sporazumima, a ne na međunarodne sporazume kao takve. S tim u vezi nije na sudovima Zajednice ispitivati zakonitost rezolucije VSUN-a koju je usvojilo međunarodno tijelo, čak i kada bi takvo ispitivanje bilo ograničeno na kontrolu sukladnosti te rezolucije s *ius cogens*. Međutim, nadzor uredaba koje implementiraju rezolucije VSUN-a, prema zaključcima Suda EU-a, ne znači i nadzor rezolucija VSUN-a.<sup>70</sup> Drugim riječima, kad bi Sud i odlučio da takva uredba nije sukladna pravu Zajednice, to nikako ne bi osporavalo prvenstvo te rezolucije u međunarodnom pravu. Sud je ponovio obvezu poštovanja međunarodnog prava, odnosno Povelje UN-a od strane Zajednice, kako na temelju Ugovora o EZ-u tako i na temelju Povelje UN-a. Nakon toga je međutim objasnio kako imunitet internih akata Zajednice koji implementiraju rezolucije VSUN-a nema osnove ni u Ugovoru ni u načelima koja uređuju međunarodnopravni poredak.

Nadalje, Sud se „obračunao“ i s tadašnjim člankom 307., a današnjim 351. Priznao je da je, temeljem njega, što proizlazi i iz dosadašnje sudske prakse, moguće, uz ispunjavanje odgovarajućih uvjeta, dopustiti iznimke čak i od primarnog prava zajednice. Ipak, nakon toga Sud je naglasio da taj članak „ne može ni u kojim okolnostima dopustiti bilo kakvo ograničenje načela koja tvore sam temelj pravnog poretka Zajednice, od kojih je jedno zaštita temeljnih prava, uključujući i kontrolu zakonitosti mjera Zajednice od strane sudova Zajednice u pogledu njihove usklađenosti s temeljnim pravima“.<sup>71</sup>

Nadovezujući se na te zaključke, pa i na odgovarajuće članke Ugovora o EZ-u, Sud je kreirao i svojevrstu ljestvicu pravnih izvora. Na prvome je mjestu primarno pravo Europske unije, među kojim su svakako opća načela koja čine temeljna prava. Na drugome su mjestu Povelja UN-a, odnosno međunarodni sporazumi<sup>72</sup> sklopljeni sukladno tadašnjem članku 300., a današnjem 218., te potom akti sekundarnog prava Zajednice.<sup>73</sup>

Ponavljajući da Sud ima nadležnost preispitati valjanost mjera Zajednice u svjetlu temeljnih prava, Sud se ipak upustio u svojevrstu ocjenu pravnog sustava Ujedinjenih naroda, nagovješćujući mogućnost pristupa *Solange*.<sup>74</sup> Naime Sud je konstatirao da se, prema Komisiji, „tako dugo“ dok prema tom sustavu sankcija dotični pojedinci ili subjekti imaju prihvatljivu mogućnost biti saslušani kroz mehanizam administrativne kontrole unutar pravnog sustava Ujedinjenih naroda Sud ne smije na bilo koji način miješati.<sup>75</sup> Ne osporavajući tu tvrdnju Komisije, Sud je nastavio ocjenjivati postupak pred Odborom za

<sup>70</sup> De Burca, *op. cit.* u bilj. 42, str. 23.

<sup>71</sup> *Kadi II*, *op. cit.* u bilj. 2, para 286.-304.

<sup>72</sup> De Burca, *op. cit.* u bilj. 42, str. 24.

<sup>73</sup> *Kadi II*, *op. cit.* u bilj. 2, para 306.-309., Intertanko para 42. Vidi i Wessel, R. A., *Reconsidering the Relationship between International and EU Law: Towards a Content-Based Approach?* u Cannizzaro, E., Palchetti, P., Wessel R. A., *International Law as Law of the European Union*, Martinus Nijhoff, Leiden, the Netherlands, 2011, str. 6.

<sup>74</sup> Kokott, Sobotta, *op. cit.* u bilj. 50, str. 1019.

<sup>75</sup> *Kadi II*, *op. cit.* u bilj. 2, para 319. Vidi i Genser, J., Barth, K., *When Due Process Concerns Become Dangerous: The Security Council's 1267 Regime and the Need for Reform*, Boston College International and Comparative Law, vol. 33, br. 1, 2010, str. 39.

sankcije nametnute talibanima (u daljnjem tekstu Odbor 1267) te je konstatirao da postojanje postupka preispitivanja pred Odborom 1267, unutar tog sustava Ujedinjenih naroda, ne može dovesti do potpunog izuzeća od nadležnosti unutar internog pravnog poretka Zajednice.<sup>76</sup>

Konačno, Sud je zaključio da „sudovi Zajednice moraju, u skladu s ovlastima koje im je dodijelio Ugovor o EZ-u, osigurati kontrolu, u biti potpunu kontrolu, zakonitosti svih akata Zajednice u svjetlu temeljnih prava koja tvore integralni dio općih načela prava Zajednice, uključujući i kontrolu mjera Zajednice, koje su, poput sporne uredbe, osmišljene kako bi osigurale učinak rezolucija VSUN-a prema glavi VII. Povelje Ujedinjenih naroda“.<sup>77</sup> Pozivajući se na te odredbe, sličnu je odluku Sud donio u i presudi *Ayadi II*<sup>78</sup> u odnosu na prvostupanjsku presudu. Tom je prilikom konstatirao kako su u tom slučaju pravne osnove osporavane presude jednake onima u predmetima *Kadi I*, što znači da ih iz istih razloga treba ukinuti.<sup>79</sup>

Možemo reći da je Sud taj slučaj iskoristio kako bi naglasio autonomiju, snagu i odvojenost pravnog poretka Europske unije u odnosu na međunarodnopravni poredak.<sup>80</sup> Također, moguća posljedica te presude jest da drugi pravni sustavi, pozivajući se na nju, počnu stavljati svoja shvaćanja zaštite ljudskih prava ili bilo koje druge ustavne kategorije vlastitog pravnog poretka iznad obveza međunarodnog prava.<sup>81</sup> Takvo tumačenje iskoristio je i Savezni ustavni sud SR Njemačke u svojoj tzv. Lisabonskoj presudi od 30. 6. 2009. o usklađenosti Lisabonskog ugovora s njemačkim Ustavom<sup>82</sup> te je zadržao pravo konačne kontrole svih akata EU-a s njemačkim Ustavom, točnije s člankom 79. stavkom 3. njemačkog Ustava.<sup>83</sup> Navedena odredba proglašava nedopustivom i zabranjenu ustavnu izmjenu kojom se zadire u podjelu Saveza na zemlje, u pravo sudjelovanja zemalja u

<sup>76</sup> *Kadi II*, *op. cit.* u bilj. 2, para 321.-325.

<sup>77</sup> *Kadi II*, *op. cit.* u bilj. 2, para 326. Vidi i Simonen, K., *Economic Sanctions Leading to Human Rights Violations: Constructing Legal Argument*, Marossi, Z. A., Bassett, M. R. *Economic Sanctions under International Law*, T.M.C. Asser press, 2015, str. 186.

<sup>78</sup> Presuda od 3. 12. 2009., Faraj Hassan protiv Vijeća Europske unije i Komisije i Chafiq Ayadi protiv Vijeća, C-399/06 i 403/06, ECLI:EU:C:2009:748 (u daljnjem tekstu *Ayadi II*).

<sup>79</sup> *Ayadi II*, *op. cit.* u bilj. 78, para 66.-77. Jednako tako i presuda od 16. 11. 2011. *Bank Melli Iran protiv Vijeća Europske unije*, C-548/09 P ECLI:EU:C:2011:735 (u daljnjem tekstu *Bank Melli Iran II*), para 105.

<sup>80</sup> De Burca, *op. cit.* u bilj. 42, str. 44. Halberstam, Stein, *op. cit.* u bilj. 43, str. 34, Shirlow, E., *Taking Stock: Assessing the Implications of the Kadi Saga for International Law and the Law of the European Union*, Melbourne Journal of International Law, vol. 15, br. 2, 2014, str. 14, Kunoy, B., Dawes, A., *Plate Tectonics in Luxembourg: the ménage à trois between EC law, international law and the European Conventions on Human Rights following the UN sanctions cases*, Common Market Law Review, vol. 46, br. 1, 2009.

<sup>81</sup> De Burca, *op. cit.* u bilj. 42, str. 1019, tvrdi da bi, da je Sud postupio drugačije, odnosno da nije zauzeo takav stav, nego da je žrtvovao osnovna ustavna jamstva i prihvatio prednost rezolucija VSUN-a, postojala opasnost da tu zaštitničku ulogu preuzmu same države članice. Ne samo što bi došao u pitanje položaj međunarodnog prava u pravnom poretku Europske unije nego bi u pitanje došao i položaj prava Europske unije u nacionalnim pravima država članica.

<sup>82</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30. 6. 2009., za tekst presude vidi:

[https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/06/es20090630\\_2bve000208en.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/06/es20090630_2bve000208en.html) (u daljnjem tekstu Lisabonska presuda).

<sup>83</sup> Lavranos, *op. cit.* u bilj. 6, str. 272; Rodin, S., *Europska unija i njemački Ustavni sud*, Politička misao, vol. 33, br. 4, 1996, str. 243-255, Kiiver, P., *The Lisbon Judgement of the German Constitutional Court: A Court-Order Strengthening of the National Legislature in the EU*, European Law Journal, vol. 16, br. 5, 2010, str. 578-588.

zakonodavstvu ili u načela utvrđena u odredbama članka 1. i 20. tog Ustava.<sup>84</sup> Tako se njemački Ustavni sud proglasio čuvarom temeljnih vrijednosti njemačkog Ustava, kao i granica nadležnosti Europske unije u odnosu na nadležnosti nacionalnog parlamenta.<sup>85</sup> Pritom se izrijekom pozvao na presudu *Kadi II*.<sup>86</sup>

U vrijeme donošenja presude u predmetu *Kadi III*<sup>87</sup> došlo je do određenih pomaka, tj. korekcija u postupku provođenja sankcija prema fizičkim, odnosno pravnim osobama u okviru VSUN-a, ponajprije u kontekstu formiranja Ureda pravobranitelja, među čije važnije ovlasti spada analiza zahtjeva za brisanje s Liste Odbora 1267. Opći je sud, pozivajući se i na „pravne krugove“, upozorio na brojne kritike upućene presudi u predmetu *Kadi II*. Te kritike odnosile su se na neusklađenost te presude s međunarodnim pravom, kao i na potencijalne opasnosti za odnos Europske unije, odnosno njezinih država članica, i Ujedinjenih naroda, ali i za učinkovitost akcija VSUN-a, odnosno sustava sankcija VSUN-a u cjelini. Na to bi, prema mišljenju Općeg suda, utjecala mogućnost preispitivanja takvih akcija, u smislu sudskog nadzora na nacionalnoj ili regionalnoj razini.<sup>88</sup> Opći je sud ujedno konstatirao da je nužna posljedica te presude osporavanje prvenstva rezolucija VSUN-a u međunarodnom pravu, iako je Sud u presudi *Kadi II* tvrdio upravo suprotno.<sup>89</sup> Konačno, zaključio je da je Sud očito smatrao pravni poredak tadašnje Europske zajednice, kako je uređen Ugovorima, potpuno autonomnim pravnim poretom, koji ni na koji način nije podređen pravilima međunarodnog prava, uključujući i Povelju UN-a.<sup>90</sup>

Unatoč navedenom Opći je sud nerado prihvatio<sup>91</sup> zaključke iz presude Suda u predmetu *Kadi II*.<sup>92</sup> Zapravo bi najtočnije bilo reći da je Opći sud priznao da te kritike „nisu u potpunosti bez osnove“, no zaključio je kako nije ovlašten niti bi bilo sukladno hijerarhijskoj strukturi Suda EU-a da preispituje odluke i mijenja presedane Suda, to više što je potonji zasjedao u Velikom vijeću.<sup>93</sup> Upravo zato smatrao je da nije u mogućnosti

<sup>84</sup> Kostadinov, B., *O Ustavu Savezne Republike Njemačke*, Informator, br. 5964, str. 2, od 4. 5. 2001.

<sup>85</sup> Bothe, M., *The Judgement of the German Federal Constitutional Court Regarding the Constitutionality of the Lisbon Treaty*, Instituto Affari Internazionali, <https://www.ciaonet.org/attachments/15320/uploads> (posljednji pristup ostvaren 18. 4. 2018.).

<sup>86</sup> Lisabonska presuda, *op. cit.* u bilj. 82, para 340.

<sup>87</sup> Presuda od 30. 9. 2010., *Yassin Abdullah Kadi protiv Europske komisije*, T-85/09, ECLI:EU:T:2010:418 (dalje u tekstu *Kadi III*). Gospodin Kadi pobijao je odluku o njegovu daljnjem zadržavanju na popisu osoba prema kojima treba primijeniti mjere ograničavanja.

<sup>88</sup> *Kadi III*, *op. cit.* u bilj. 87, para 113.-118. Vidi Ginsborg, L., Scheinin M., *You Can't Always Get What You Want: The Kadi II Conundrum and the Security Council 1267 Terrorist Sanctions Regime*, Essex Human Rights Review, vol. 8, br. 1, 2011, Special Issue on Balancing Counter-Terrorism Efforts with Human Rights a Decade After 9/11, str. 15.

<sup>89</sup> *Kadi II*, *op. cit.* u bilj. 2, para 288. Sud je ovdje ustvrdio da presuda Suda EU-a nije u skladu s pravnim poretom tadašnje Zajednice mjera koja daje pravni učinak rezoluciji VSUN-a, ne utječe na prvenstvo te rezolucije u međunarodnom pravu. Vidi i Shekhtman, A., *Kadi v Commission: A Case Study of the Development of a Rights-Based Jurisprudence for the European Court of Justice, Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union*, vol. 2011, Available at <http://scholarship.claremont.edu/urceu/vol2011/iss1/9>, str. 100.

<sup>90</sup> *Kadi III*, *op. cit.* u bilj. 87, para 119. Shekhtman, *op. cit.* u bilj. 89, str. 100.

<sup>91</sup> Wimmer, M., *Inward-and Outward-looking Rationales Behind Kadi II*, Maastrich Journal of European and Comparative Law, vol. 21, br. 4, 2014, str. 679.

<sup>92</sup> *Kadi III*, *op. cit.* u bilj. 87, para 121.-123, Shirlow, *op. cit.* u bilj. 80, Österdahl, *op. cit.* u bilj. 49, str. 40.

<sup>93</sup> *Kadi III*, *op. cit.* u bilj. 87, para 121.-124., Shekhtman, *op. cit.* u bilj. 89, str. 100.

provesti ograničeni nadzor mjera kojima se implementiraju sankcije određene rezolucijama VSUN-a na način koji predlažu Komisija, odnosno Vijeće EU-a, a koji bi uzimao u obzir i potrebu provođenja efektivne borbe protiv međunarodnog terorizma. To bi, prema njegovu shvaćanju, značilo nastavak argumentacije iz presude *Kadi I*, koju je Sud u presudi *Kadi II* smatrao pogrešnom.<sup>94</sup>

Sukladno navedenomu Opći je sud zaključio da je u trenutačnim okolnostima njegov zadatak osigurati potpunu kontrolu zakonitosti uredbe kojom se implementiraju sankcije određene rezolucijom VSUN-a u svjetlu temeljnih prava. Takvu kontrolu, zaključio je Opći sud, treba ostvariti bez davanja dotičnoj uredbi ikakva izuzeća od te kontrole iz razloga što daje učinak rezolucijama koje je usvojio VSUN na temelju glave VII. Povelje UN-a.

Znakovito je međutim što je Opći sud izričito utvrdio kako će ovako biti „tako dugo“ dok postupak pred VSUN-om ne bude pružao jamstva učinkovite sudske zaštite.<sup>95</sup> Drugim riječima, Opći bi sud bio spreman odreći se svoje nadležnosti kad bi postupak pred VSUN-om pružao jamstva učinkovite sudske zaštite.<sup>96</sup> To bi zapravo značilo upotrebu formule *Solange I* iz presude *Solange I* njemačkog Ustavnog suda, odnosno tzv. negativni *Solange*.<sup>97</sup>

Nastavno, utvrdio je kako tadašnji sustav sankcija VSUN-a još uvijek ne zadovoljava uvjete postavljene u presudi *Kadi II*.<sup>98</sup>

I u predmetu *Kadi IV* Sud se bavio tim pitanjem.<sup>99</sup> Konstatirao je da je Opći sud utvrdio da, kako proizlazi iz presude *Kadi II*, osporavana uredba nije mogla uživati nikakvo izuzeće od sudske nadležnosti, s obrazloženjem da implementira rezolucije VSUN-a u skladu s glavom VII. Povelje Ujedinjenih naroda. Nakon toga Sud je utvrdio kako se, u odnosu na okolnosti iz predmeta *Kadi II*, nije dogodio nikakav razvoj u elementima na kojima se temelji pristup iz te presude, izložen u točkama 291.-327., koji bi mogao opravdati dovođenje u pitanje rješenja kakvo je potvrdio Sud u toj presudi, „a koji se u bitnome odnosi na ustavno jamstvo koje čini, u Uniji koja se temelji na pravu ... sudski nadzor zakonitosti svih akata Unije, uključujući i one koji, kao u ovom slučaju, provode neki akt međunarodnog prava koji se tiče temeljnih prava koja jamči Unija“.<sup>100</sup>

Sud je istaknuo, pozivajući se na raniju praksu<sup>101</sup> i ne dovodeći u pitanje primat rezolucije VSUN-a na međunarodnoj razini, da poštovanje koje se nameće institucijama Europske unije u odnosu na institucije UN-a ne može rezultirati nepostojanjem nadzora zakonitosti takvih akata Europske unije u odnosu na temeljna prava koja čine sastavni dio općih

<sup>94</sup> *Kadi III*, *op. cit.* u bilj. 87, para 123. i 85.

<sup>95</sup> *Kadi III*, *op. cit.* u bilj. 87, para 126. i 127. Vidi i Tzanakopoulos, *op. cit.* u bilj. 52, str. 8

<sup>96</sup> Shirlow, *op. cit.* u bilj. 80, str. 6.

<sup>97</sup> Eckert, S., Biersteker, T., *Due Process and Target Sanctions, An Update of the Watson Report*, Watson Institute for International Studies, 2012, str. 28.

<sup>98</sup> *Kadi III*, *op. cit.* u bilj. 87, para 128.

<sup>99</sup> Presuda od 18. 7. 2013., *Europska komisija i dr. protiv Yassin Abdullah Kadi*, spojeni predmeti C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, ECLI:EU:C:2013:518 (dalje u tekstu *Kadi IV*), para 59.

<sup>100</sup> *Kadi IV*, *op. cit.* u bilj. 99, para 65. i 66.

<sup>101</sup> Vidi i predmete *Ayadi II*, *op. cit.* u bilj. 78, para 69.-75., i *Bank Melli Iran II*, *op. cit.* u bilj. 79, para 105.

načela prava Unije.<sup>102</sup> Taj nadzor mora u načelu biti cjelovit nadzor zakonitosti svih akata Unije u pogledu temeljnih prava koja čine dio pravnog poretka Unije, čak i u slučaju kada ti akti provode rezolucije VSUN-a.<sup>103</sup>

Sukladno navedenomu Sud se pozvao na zaključke Općeg suda iz predmeta *Kadi III* te je, kao i njegovi prethodnici, uz iznimku Općeg suda u *Kadi I*, zauzeo dualistički, EU-centričan pristup.<sup>104</sup> Ipak, prvenstveno *Kadi III* te *Kadi IV*, prihvaćajući barem hipotetski formulu *Solange*, predstavljaju svojevrsnu ruku pomirenja nakon šoka koji je svojim grubim pristupom izazvala presuda u predmetu *Kadi II*. Naime presuda *Kadi III* izrijekom govori kako će potpuni nadzor zakonitosti uredbе kojom se implementiraju sankcije određene rezolucijom VSUN-a u svjetlu temeljnih prava trajati sve dok postupak pred VSUN-om ne bude pružao jamstva učinkovite sudske zaštite.<sup>105</sup> Sud je u presudi *Kadi IV* poslao istu poruku, iako ne toliko očito. Naime, ustvrdio je da se u odnosu na okolnosti iz predmeta *Kadi II* nije dogodio nikakav razvoj u elementima na kojima se temelji pristup iz te presude, koji bi mogao opravdati dovođenje u pitanje rješenja kakvo je potvrdio Sud u toj presudi. To se prvenstveno odnosi na sustav sankcija VSUN-a.<sup>106</sup>

Taj donekle pomirljivi ton dolazi do izražaja pogotovo u konstataciji Suda u presudi *Kadi IV*, koja kao svojevrsni krajnji cilj postavlja jamčenje ravnoteže između održanja međunarodnog mira i sigurnosti i zaštite temeljnih prava i sloboda, koje čine vrijednosti zajedničke Ujedinjenim narodima i Europskoj uniji.<sup>107</sup>

Kako proizlazi iz navedenog, Sud nije prihvatio vrlo pomirljiv te prihvatljiv pristup u kontekstu sukobljavanja Suda EU-a s načelima Povelje UN-a, koji je iznio nezavisni odvjetnik Bot u predmetu *Kadi IV*. Nezavisni odvjetnik Bot zalagao se za manje nametljiv pristup prema međunarodnom pravu i Povelji UN-a od onog za koji se zalagao Sud EU-a u presudi *Kadi II*. Naglasio je važnost sveobuhvatnosti mjera ograničavanja, odnosno sankcija, te njihov cilj sprečavanja počinjenja novih terorističkih djela. Nadalje, istaknuo je da intenzivni sudski nadzor nad tim mjerama sa sobom nosi zadiranje u prvenstvenu zadaću VSUN-a u smislu zaštite međunarodnog mira i sigurnosti te da bi sudski nadzor trebao biti ostvaren sukladno ograničenjima s obzirom na navedene nadležnosti VSUN-a. To znači, navodi nezavisni odvjetnik Bot, da se takva uloga VSUN-a ne smije podcijeniti te da Europska unija u tom smislu ne smije postati svojevrsni forum za žalbe protiv odluka VSUN-a ili za njihov nadzor. U prilog opravdanosti takva pristupa, navodi Bot, govore i promjene do kojih je došlo unutar sustava sankcija VSUN-a kao odgovor na navedene

<sup>102</sup> *Kadi IV*, *op. cit.* u bilj. 99, para 67. Vidi i Gearty, C., *In praise of awkwardness: Kadi in the CJEU*, *European Constitutional Law Review*, vol.10, br. 1, 2014, str. 8, kao i Roth-Isigkeit, D., Avbelj, M. (2016): *The UN, the EU, and the Kadi Case: A New Appeal for Genuine Institutional Cooperation*, *German Law Journal*, vol. 17, br. 2, 2016, str. 164.

<sup>103</sup> *Kadi IV*, *op. cit.* u bilj. 87, para 97. Vidi i *cf. ibid.*, str. 9, kao i *ibid.*

<sup>104</sup> Shirlow, *op. cit.* u bilj. 80, str. 18.

<sup>105</sup> *Kadi III*, *op. cit.* u bilj. 87, para 127.

<sup>106</sup> *Kadi IV*, *op. cit.* u bilj. 99, para 66.

<sup>107</sup> *Kadi IV*, *op. cit.* u bilj. 99, para 131. Vidi i Ovadek, M., *External Judicial Review and Fundamental Rights in the EU: A Place in the Sun for the Court of Justice*, *College of Europe, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies*, EU 2/2016, str. 21, Wimmer, *op. cit.* u bilj. 91, str. 696.

presude Suda EU-a. Konačno, istaknuo je i potrebu međusobnog povjerenja i suradnje institucija Europske unije i UN-a kako bi se postigla učinkovita borba protiv terorizma.<sup>108</sup>

Stav Suda EU-a prema sustavu sankcija VSUN-a, kako je razvijen kroz njegovu praksu u slučajevima *Kadi*, nastavio se i nakon tih slučajeva. Tako je u predmetu *Yusef*<sup>109</sup> Opći sud konstatirao da je prije presude *Kadi II* Komisija smatrala „s jedne strane, da je strogo vezana odlukama Odbora za sankcije, da nema ovlasti samostalne ocjene, i, s druge strane, da redovna jamstva prava na obranu nisu primjenjiva u kontekstu donošenja ili osporavanja mjere zamrzavanja sredstava na temelju Uredbe br. 881/2002“. Opći je sud zatim konstatirao kako je nakon navedene presude i Komisija „korjenito promijenila svoj pristup i započela s preispitivanjem, ako već ne na vlastitu inicijativu, a onda zbog izričitog zahtjeva zainteresirane osobe, svih drugih slučajeva zamrzavanja sredstava na temelju Uredbe br. 881/2002“.<sup>110</sup> Primijenivši te konstatacije na konkretni slučaj, Opći je sud ustvrdio da je Komisija povrijedila svoje obveze kad je postupila suprotno tim zaključcima.

I u predmetu *Ayadi IV* Opći je sud prigovorio Komisiji sličnu stvar. Naime ustvrdio je da se Komisija smatrala vezanom zaključcima Odbora 1267 te ih nije ni namjeravala dovoditi u pitanje. Opći je sud ocijenio da je takvim postupanjem Komisija postupila protivno praksi Suda EU-a.<sup>111</sup>

Takvim ocjenama Opći je sud ponovno potvrdio zaključke Suda iz predmeta *Kadi II* o autonomiji Suda EU-a u odnosu na pravni sustav Ujedinjenih naroda.

Presuda u predmetu *Kadi II* predstavljala je potpunu promjenu pristupa u opisanom kontekstu. Kad se govori o presudi u predmetu *Kadi II*, može se konstatirati da se, na temelju te presude, države članice Europske unije, koje su sve i članice Ujedinjenih naroda, dovode u svojevrсну pat-poziciju. Naime one se u slučaju poništavanja uredbe koja implementira rezoluciju VSUN-a praktički moraju oglušiti o svoje obveze temeljem članstva u Ujedinjenim narodima ili ne postupiti po odluci Suda EU-a.<sup>112</sup>

#### 4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA: GDJE JE IZLAZ IZ PROBLEMA?

Opisani problem koji predstavlja situacija u kojoj su države članice Europske unije razdijeljene između svojih obveza koje imaju kao članice Ujedinjenih naroda i onih koje

---

<sup>108</sup> Mišljenje od 19. 3. 2013., C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, ECLI:EU:C:2013:176 (u daljnjem tekstu: Mišljenje *Kadi IV*), para 68.-87.

<sup>109</sup> Presuda od 21. 3. 2014., Hani El Sayyed Elsebai Yusef protiv Europske komisije, T-306/10 ECLI:EU:T:2014:141 (u daljnjem tekstu *Yusef*).

<sup>110</sup> *Yusef*, op. cit. u bilj. 109, para 72.

<sup>111</sup> Presuda od 14. 4. 2015., Chafiq Ayadi protiv Europske komisije *Ayadi IV* T-527/09 RENV ECLI:EU:T:2015:205 (u daljnjem tekstu: *Ayadi IV*), para 72.

<sup>112</sup> Marguiles, P., *Aftermath of an Unwise Decision: The U.N. Terrorist Sanctions Regime After Kadi II*, Amsterdam Law Forum, vol. 6, br. 2, 2014, str. 62.



imaju kao članice Europske unije moguće je pokušati riješiti i interpretacijom određenih relevantnih međunarodnih pravnih ugovora.

U tom smislu potrebno je istaknuti načelnu nemogućnost preinake Povelje UN-a u odnosima između samo nekih stranaka sukladno relevantnim odredbama Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora, koja se, sukladno svojem članku 5., primjenjuje i na Lisabonski ugovor.<sup>113</sup>

Člankom 41. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora propisano je da stranke mnogostranog ugovora mogu sklopiti sporazum radi preinake istog ugovora samo u pogledu njihova odnosa, i to uz ispunjenje dvaju alternativnih uvjeta. Prvi je uvjet da navedeni ugovor predviđa mogućnost takve preinake. Drugi je uvjet da takva preinaka nije zabranjena ugovorom te nije na štetu uživanja prava što ih ostale stranke izvode iz istog ugovora ni izvršavanja njihovih obveza te da se takva preinaka ne odnosi na odredbu koja bi dovela do odstupanja od ostvarenja predmeta i svrhe ugovora u cijelosti.<sup>114</sup>

Primjena tih pravila također bi upućivala na prednost Povelje UN-a, ali Sud EU-a očigledno ih nije želio primijeniti. Naime u presudi *Kadi II* Sud je konstatirao, ne spominjući na tome mjestu članak 103. Povelje UN-a, da se prvenstvo te Povelje, temeljem članka 351. UFEU-a, odnosi samo na sekundarno zakonodavstvo Zajednice, a ne i na primarno. Tako Sud EU-a, poručujući državama članicama da trebaju dati prednosti Lisabonskom ugovoru pred Poveljom UN-a, zapravo poziva države članice na drugačije, „novo“ tumačenje te Povelje, odnosno njezinu svojevrsnu preinaku.

Međutim, slijedom navedenog članka 41. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora, nisu ispunjeni uvjeti propisani za takvu preinaku. Naime Povelja UN-a predviđa specifičan postupak izmjene, ali ne i preinaku u smislu članka 41. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora.<sup>115</sup> Također, takva bi izmjena, kad bi i bila moguća, zapravo bila „na štetu uživanja prava što ih ostale stranke izvode iz istog ugovora ili izvršavanja njihovih obveza“ te bi se odnosila „na odredbu odstupanja od koje bi dovelo do inkompatibilnosti s efektivnim ostvarenjem predmeta i svrhe ugovora u cijelosti.“ Naime derogacija članka 103. Povelje UN-a naštetila bi primjeni odredaba članka 2. stavka 1., koji

---

<sup>113</sup> Članak 5. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora glasi: „Ova se Konvencija primjenjuje na svaki ugovor koji je ustavni akt neke međunarodne organizacije i na svaki ugovor usvojen u krilu neke međunarodne organizacije, ne dirajući mjerodavna pravila dotične organizacije.“ Sud EU-a ujedno je konstatirao kako su, iako Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora ne obvezuje Europsku uniju, one odredbe te konvencije koje predstavljaju odraz pravila međunarodnog običajnog prava obvezujuće za institucije Zajednice i tvore dio njezina pravnog poretka. Vidi presudu od 25. 2. 2010., *Firma Brita GmbH protiv Hauptzollamt Hamburg-Hafen* C-386/08, ECLI:EU:C:2009:674, para 42., kao i npr. presudu od 16. 6. 1998., *A. Racke GmbH & Co. protiv Hauptzollamt Mainz*, C-162/96 ECLI:EU:C:1998:293, para 45., i presudu od 24. 11. 1992., *Anklagemyndigheden protiv Peter Michael Poulsen i Diva Navigation Corp.*, Zahtjev za prethodnu odluku: Kriminal- og Skifteretten i Hjørring – Danska, C-286/90, ECLI:EU:C:1992:453, para 9., prema kojima su tijela Zajednice u izvršavanju svojih ovlasti obvezna poštovati pravila međunarodnog prava.

<sup>114</sup> U tom smislu vidi i članak 58. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora pod nazivom „Suzpenzija primjene mnogostranog ugovora sporazumom samo između nekih stranaka“.

<sup>115</sup> Vidjeti članke 108. i 109. Povelje UN-a.

uspostavlja jednakost članova UN-a, stavka 2., koji utvrđuje kako „članovi moraju u dobroj vjeri ispunjavati obveze koje su preuzeli u skladu s tom Poveljom“, kao i stavka 5., koji određuje da „članovi daju Organizaciji punu pomoć u svakoj akciji koju ona poduzima u skladu s tom Poveljom i suzdržavaju se od pomaganja države protiv koje Ujedinjeni narodi poduzimaju preventivnu ili prisilnu akciju.“

Izlaz iz navedene pozicije teoretski bi se mogao naći i u istupanju država članica iz UN-a, no to, ponajprije iz političkih razloga, nije i realno rješenje. To bi ujedno bilo suprotno odredbama UEU-a koje se izrijeком pozivaju na Povelju UN-a i njezina načela, kao što su članak 3., 21. ili 42.

Kao rješenje navedenog problema smislenim se čini pristup nezavisnog odvjetnika Bota, usmjeren prema suradnji Ujedinjenih naroda i Europske unije u tom pitanju.<sup>116</sup> Kako on zaključuje, nadzor Suda EU-a potreban je, ali i nužno ograničen u smislu suzdržavanja od onemogućavanja provođenja sankcija VSUN-a, tijela kojem je povjerena središnja uloga u smislu zaštite međunarodnog mira i sigurnosti.<sup>117</sup> Takav zahtjev još je razumniji u kontekstu zahvata koje je u vlastiti sustav sankcija učinio VSUN,<sup>118</sup> iako Sud EU-a te zahvate nije smatrao zadovoljavajućima. Iako je takav stav Suda EU-a normativno dvojbен s obzirom na jasnost i određenost članka 103. Povelje UN-a, pa i članka 351. UFEU-a, za postizanje kompromisa potrebno je i da na strani VSUN-a dođe do značajnijih promjena u navedenom smislu.

Tada bismo umjesto o hijerarhijski ustrojenoj ljestvici pravnih izvora kao prikazu odnosa prava Europske unije i međunarodnog prava mogli govoriti o međusobnoj povezanosti i koordiniranosti kao novom konceptu suradnje.

---

<sup>116</sup> Mišljenje *Kadi IV*, *op. cit.* u bilj. 108, para 91.-110. Kadi Morgan, G., *The Kadi Saga: UN targeted asset-freezing sanctions under scrutiny*, EU Law Blog, King's Student Law Review (KSLR) Blog on European Law, posted on May 28, 2013, <https://blogs.kcl.ac.uk/kslreuropeanlawblog/?p=461#.Ve6W4G7bVec> (posljednji pristup ostvaren 17. 5. 2018.) str. 5.

<sup>117</sup> Mišljenje *Kadi IV*, *op. cit.* u bilj. 108, para 86., Marguiles, P., *Aftermath of an Unwise Decision: The U.N. Terrorist Sanctions Regime After Kadi II*, *op. cit.* u bilj. 112, str. 55, Fabbrini, F., Larik, L., *Dialoguing for due process: Kadi, Nada and the accession of the EU to the ECHR*, Working Paper No. 125-November 2013, Leuven Centre for Global Governance Studies, str. 5.

<sup>118</sup> Mišljenje *Kadi IV*, *op. cit.* u bilj. 108, para 82.

**RELATIONSHIP BETWEEN THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION AND INTERNATIONAL LAW, WITH SPECIAL REFERENCE TO THE UNITED NATIONS CHARTER AND UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL RESOLUTIONS IN THE CONTEXT OF THE *KADI* CASE**

The relationship between the Court of Justice of the European Union and international law, in particular the UN Charter and UN Security Council resolutions, has evolved during the last decades from a more lenient to a rigid one. This is most evident in relation to the interpretation of the current Article 351 of the Treaty on the Functioning of the European Union, i.e. the former Articles 307 and 234 of the Treaty Establishing the European Community.

Under the said Article the rights and obligations arising from earlier agreements concluded between one or more EU member states, on the one hand, and one or more third countries, on the other, are not to be affected by the provisions of the Treaties. Furthermore, the purpose of the said Article is to oblige EU member states to take all appropriate steps to eliminate any incompatibilities established between such earlier agreements and the Treaties.

Up until the *Kadi* judgments, the Court of Justice of the European Union held that the said Article allowed derogations from Community law provided certain conditions were satisfied.

The judgment delivered in the *Kadi II* case represented a complete U-turn within this context. The Court held that the said Article does not also allow for derogations from the fundamental principles, including the protection of human rights and the rule of law.

In the case in question the Court stressed the autonomy, strength and distinctness of the EU legal order in relation to the international legal order. It also created its own scale of sources of law, with EU primary law, including the general principles constituting fundamental rights, at the top, followed by the UN Charter, that is, international treaties concluded pursuant to the then Article 300, now Article 218, and finally secondary law.

This trend was continued by the subsequent judgments of the Court of Justice. However, these judgements were characterised by a more conciliatory approach, inspired by the conclusions of the German Constitutional Court in the so-called *Solange* judgments.

*Keywords: Court of Justice of the European Union, United Nations Charter, United Nations Security Council resolutions, fundamental principles*

**Stjepan Novak**, Ph. D., Ministry of the Interior of the Republic of Croatia