

UDK 339(456.31+460)

272-74:322(456.31+(4-6EU))

341.215.1:272

<https://doi.org/10.53745/bs.92.4.5>

Primljeno: 12. 8. 2022.

Prihvaćeno: 15. 3. 2023.

Izvorni znanstveni rad

PRESTANAK UGOVORA IZMEĐU SVETE STOLICE I DRŽAVA ČLANICA EUROPSKE UNIJE ZBOG NAVODNE NEUSKLAĐENOSTI S PRAVOM EUROPSKE UNIJE – EUROPSKI I MEĐUNARODNOPRAVNI ASPEKT

Stjepan NOVAK

Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske

Ulica grada Vukovara 33, 10 000 Zagreb

stjepannovak@hotmail.com

Sažetak

U svojem mišljenju u predmetu *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania* nezavisna odvjetnica Juliane Kokott zaključila je kako bi Kraljevina Španjolska morala poduzeti sve odgovarajuće korake za otklanjanje neusklađenosti Sporazuma o gospodarskim pitanjima sklopljenog između Kraljevine Španjolske i Svete Stolice s pravom Europske unije. Pritom, kao krajnju opciju, predlaže otkaz Sporazuma koji bi pokrenula Španjolska. Cilj ovog rada je istražiti pravnu provedivost ovog prijedloga kao i druge načine prestanka važenja toga sporazuma s aspekta međunarodnog prava, ali i s aspekta prava Europske unije. Štoviše, u radu će se pokazati zašto ta opcija ne bi bila prihvatljiva niti za Ugovore koje je Republika Hrvatska sklopila sa Svetom Stolicom. Ovakva neprovedivost proizlazi iz relevantnih odredaba Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora kao i Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Ključne riječi: Sporazum o gospodarskim pitanjima sklopljenog između Kraljevine Španjolske i Svete Stolice, Ugovori između Svete Stolice i Republike Hrvatske, Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora, članci 17. i 351., Ugovor o funkcioniranju Europske unije, prestanak međunarodnog ugovora

Uvod

Sud Europske unije dana 27. lipnja 2017. godine donio je presudu *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*.¹ U konkretnom slučaju *Congregación de Escu-*

¹ Vidi predmet od 27. VI. 2017. *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania protiv Ayuntamiento de Getafe*, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496. (dalje: *Betania*).

elas Pías Provincia Betania, sporna je bila odredba Sporazuma o gospodarskim pitanjima sklopljenog 3. siječnja 1979. godine između Španjolske i Svete Stolice, koja je glasila: »Sveta Stolica, Biskupska konferencija, biskupije, župe i druge teritorijalne jedinice crkvenih zajednica i vjerskih redova i ustanova posvećenog života, njihove ispostave i sjedišta, uživaju pravo na sljedeća izuzeća (...) potpuno i trajno izuzeće od realnih poreza ili poreza na proizvodnju, koji se odnose na prihod i imovinu.«²

U konkretnom slučaju sporan je bio povrat poreza koji je tražila Katolička Crkva u Španjolskoj plaćen za građevinske radove pri obnovi zgrade u kojoj se nalazi dvorana koja se koristila ne isključivo u vjerske svrhe, već i za održavanje tečajeva, sastanaka i konferencija. Upravo iz tog razloga, dakle, korištenja prostora u svrhu djelatnosti koja nemaju vjersku svrhu, nadležni porezni ured zahtjev je odbio. Sud Europske unije pozvao se na dosadašnju vlastitu praksu te ponovio kako pojam »poduzetnik« u kontekstu prava Europske unije u području tržišnog natjecanja obuhvaća svaki subjekt koji se bavi gospodarskom djelatnošću, neovisno o pravnom statusu tog subjekta i načinu njegova financiranja, dok je gospodarska djelatnost svaka djelatnost koja se sastoji od ponude robe ili usluga na danom tržištu. Također, ponovio je i da se okolnost da se roba ili usluge nude bez namjere stjecanja dobiti ne protivi tomu da se subjekta koji izvršava te transakcije na tržištu treba smatrati poduzetnikom jer ta ponuda konkurira ponudi drugih gospodarskih subjekata čiji je cilj stjecanje dobiti.³ Konačno, zaključio je da i porezno izuzeće u konkretnom slučaju na koje ima pravo crkvena zajednica može biti obuhvaćeno zabranom iz članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (dalje: UFEU), ako su djelatnosti u konkretnom slučaju gospodarske, što je na sudu koji je podnio zahtjev za pretходnu odluku da utvrdi.⁴

U svjetlu ovog rada od same presude relevantnije je mišljenje nezavisne odvjetnice Juliane Kokott. Naime, iako je i ona zaključila da su odredbe Sporazuma o gospodarskim pitanjima sklopljenog 3. siječnja 1979. godine između Španjolske Države i Svete Stolice suprotne pravu Europske unije, ona je uporište za svoje mišljenje našla i u članku 351. UFEU-a, prema kojem je država članica u obvezi poduzeti sve odgovarajuće korake za otklanjanje mogućih neusklađenosti međunarodnopravnih obveza s pravom Europske unije. Tako je navela kako bi

² *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, para 3.

³ Usp. *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, para 41.-46.; Tomislav SOKOL – Frane STANIČIĆ, Pravni položaj Katoličke Crkve kao gospodarskog subjekta u pravu Europske unije i hrvatskom pravu, u: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 68 (2018.) 1, 31-60, ovdje 39.

⁴ Usp. *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, para 61.-64.

i Kraljevina Španjolska morala poduzeti sve odgovarajuće korake za otklanjanje mogućih neusklađenosti Sporazuma s pravom Europske unije. Kao prvi korak, Kokott predlaže mehanizam za rješavanje sporova sadržan u samom Sporazumu, a kao drugi, otkaz Sporazuma koji bi zatražila Kraljevina Španjolska.⁵

Predmet ovog rada jest zaštićenost statusa ugovora država članica Europske unije i Svete Stolice u kontekstu prava Europske unije, upravo na primjeru Kraljevine Španjolske. Paralelno, istražiti će se i situacija u Republici Hrvatskoj.

Kada se govori o ugovorima koje je Republika Hrvatska sklopila sa Svetom Stolicom, riječ je o Ugovoru o dušobrižništvu katoličkih vjernika, pripadnika oružanih snaga i redarstvenih službi Republike Hrvatske, Ugovoru o suradnji na području odgoja i kulture, Ugovoru o pravnim pitanjima i Ugovoru o gospodarskim pitanjima⁶ (dalje: Ugovori sa Svetom Stolicom). Cilj ovog rada nije analiza Sporazuma ni Ugovora sa Svetom Stolicom, kao ni analiza potrebe i mogućnosti njihove izmjene, nego će se proučiti mogućnost prestanka Sporazuma, odnosno Ugovora sa Svetom Stolicom s ciljem navodnog usklađivanja s pravom Europske unije s aspekta međunarodnog prava, odnosno relevantnih odredaba Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora⁷ (dalje: Bečka konvencija), ali i samog prava Europske unije, konkretno Ugovora o funkcioniranju Europske unije⁸ (dalje: UFEU), s naglaskom na njihovu otkazu. U tom smislu će i sam rad biti koncipiran. U prvom poglavlju komparativnom metodom provjerit će se mogućnost prestanka Sporazuma, odnosno Ugovora sukladno odredbama Bečke konvencije. U drugom poglavlju analizirat će se relevantni članci UFEU-a,

⁵ Usp. Mišljenje nezavisne odvjetnice Juliane Kokott u predmetu C-74/16 Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania protiv Ayuntamiento de Getafe od 16. II. 2017. ECLI:EU:C:2017:135 (dalje: Mišljenje *Betania*), para 100.

⁶ Usp. Ugovor o dušobrižništvu katoličkih vjernika, pripadnika oružanih snaga i redarstvenih službi Republike Hrvatske, *Narodne novine*, Međunarodni ugovori, br. 2/1997. (dalje: Ugovor o dušobrižništvu), u: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/međunarodni/1997_02_2_9.html (6. II. 2023.); Ugovor o suradnji na području odgoja i kulture, *Narodne novine*, Međunarodni ugovori, br. 2/1997 (dalje: Ugovor o suradnji na području odgoja i kulture), u: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/međunarodni/1997_02_2_10.html (6. II. 2023.); Ugovor o pravnim pitanjima, *Narodne novine*, Međunarodni ugovori, br. 3/1997 (dalje: Ugovor o pravnim pitanjima), u: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/međunarodni/1997_02_3_19.html (6. II. 2023.); Ugovor o gospodarskim pitanjima, *Narodne novine*, Međunarodni ugovori, br. 18/1998. (dalje: Ugovor o gospodarskim pitanjima), u: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/međunarodni/1998_12_18_165.html. (6. II. 2023.).

⁷ Usp. Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora »Narodne novine - Međunarodni ugovori«, broj 16/93. 9/8- ispravak, u: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/međunarodni/1993_12_16_37.html (6. II. 2023.).

⁸ Usp. Pročišćene inačice Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, u: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A12016ME%2FTXT> (6. II. 2023.).

ali i praksa Suda Europske unije kako bi se istražio status Sporazuma, odnosno Ugovora s u pravnom sustavu Europske unije u kontekstu mogućnosti njihova prestanka. Nakon toga uslijedit će zaključna razmatranja.

1. Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora

Kraljevina Španjolska je potpisnica Bečke konvencije od 1972. godine, a Republika Hrvatska od 1992. godine.⁹ Člankom 1. Bečke konvencije propisano je da se ista konvencija primjenjuje na ugovore između država. Unatoč tomu, Sveta Stolica, kao subjekt međunarodnog prava *sui generis*, koji posjeduje *ius contrahendi*, ratificirala je Bečku konvenciju 1977. godine te se na Sporazum i Ugovore sa Svetom Stolicom, kao na međunarodne ugovore,¹⁰ primjenjuje navedena Konvencija,¹¹ koja predstavlja dio običajnog međunarodnog prava¹² obvezujućeg i za Europsku uniju.¹³

Također je potrebno naglasiti kako pravni poredak Europske unije, iako smatran *self-contained* režimom, ne isključuje primjenu međunarodnog prava i

⁹ Vidi popis stranaka Bečke konvencije, u: https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-1&chapter=23&Temp=mtdsg3&clang=_en (6. II. 2023.).

¹⁰ Vidi predmet Europskog suda za ljudska prava, *Travaš v. Hrvatske*, predmet br. 75581/13, para 79., kao i predmet Europskog suda za ljudska prava *Fernández Martínez protiv Španjolske* 56030/07, para 118.

¹¹ Vidi tekst Rezolucije Opće skupštine UN-a 58/314, *Participation of the Holy See in the work of the United Nations* (16. VII. 2004.), u: <https://digitallibrary.un.org/record/525016>, (8. VIII. 2022.), kao i Report of the International Law Commission covering the work of its Eleventh Session, 20 April - 26 June 1959, Official Records of the General Assembly, Fourteenth Session, Supplement No. 9 (A/4169), Yearbook of the International Law Commission, 1959., II, 96., u: https://legal.un.org/ilc/documentation/english/reports/a_cn4_122.pdf. Također vidi i: John R. MORSS, J.R., *The International Legal Status of the Vatican/Holy See Complex*, u: *European Journal of International Law*, 26 (2016.) 4, 927-946, u: <https://academic.oup.com/ejil/article/26/4/927/2599610>, 930. (8. VIII. 2022.), Robert J. ARAUJO, *The International Personality and Sovereignty of the Holy See*, u: *Catholic University Law Review*, 50 (2001.) 2, 291-360, 342, 343; Tajana LUŠIĆ, *Ugovori između Svete Stolice i Republike Hrvatske*, Zagreb, 2002., 1-28, 14.

¹² Usp. Presuda Međunarodnog suda *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)* (25. IX. 1997.), ICJ Reports 1997, 7 para. 46., u: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/92/092-19970925-JUD-01-00-EN.pdf> (dalje: *Gabčíkovo-Nagymaros* (8. VIII. 2022.); Marko BABIĆ – Eduard KUNŠTEK, *Neke dvojbe u primjeni Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine – Pravna narav roka za pokretanje postupka / odnos prema Ugovoru Republike Hrvatske i Svete Stolice o gospodarskim pitanjima*, u: *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 37 (2016.) 1, 71-102, 83. Drugačije vidi npr. Cedric RYNGAERT, *The Legal Status of the Holy See*, u: *Goettingen Journal of International Law*, 3 (2011.) 3, 829-859, 844.

¹³ Vidi npr. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Manuela Camposa Sánchez-Bordonea u predmetu C-621/18, *Andy Wightman i dr. protiv Secretary of State for Exiting the European Union* od 4. XII. 2018., ECLI:EU:C:2018:978, para 79.

njegovih pravila,¹⁴ što se odnosi i na Bečku konvenciju. U presudi *Firma Brita* Sud Europske unije je konstatirao kako, iako Bečka konvencija ne obvezuje tadašnju Europsku zajednicu, one odredbe te konvencije koje predstavljaju odraz pravila međunarodnog običajnog prava obvezujuće su za institucije Zajednice i tvore dio njezina pravnog poretka.¹⁵ Sukladno navedenom, smatram potrebnim istražiti mogućnost ostvarivanja prijedloga otkazivanja Sporazuma i Ugovora s obzirom na relevantne odredbe Bečke konvencije.

Prvo, potrebno je ukazati na članak 26. Bečke konvencije, kojim je definirano načelo *pacta sunt servanda*. Taj članak glasi: »Svaki ugovor koji je na snazi veže stranke i one ga moraju izvršavati u dobroj vjeri.« Nadalje, člankom 27. Bečke konvencije utvrđeno je kako se stranka ugovora ne može pozivati na odredbe svoga unutrašnjeg prava da bi opravdala neizvršavanje ugovora. S obzirom na to da je pravo Europske unije sastavni dio pravnih sustava država članica Europske unije,¹⁶ taj bi članak onemogućavao nekoj državi članici Europske unije koja je ratificirala Bečku konvenciju da ne izvrši ugovorne obveze koje proizlaze iz ranije sklopljenih ugovora, pozivajući se na pravo Europske unije.

Nastavno, postavlja se pitanje odnosa između Sporazuma i Ugovora sa Svetom Stolicom s jedne strane te UEU-a i UFEU-a s druge strane. Sporazumi Kraljevine Španjolske sa Svetom Stolicom potječu iz vremena prije pristupanja Kraljevine Španjolske Europskoj zajednici. Isto tako Ugovori sa Svetom Stolicom su sklopljeni prije pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji. Kako Sveta Stolica nije članica Europske unije, riječ je o situaciji na koju se odnosi članak 30. Bečke konvencije, pod nazivom »Primjena uzastopnih ugovora o istom predmetu«. Člankom 30. stavkom 4. Bečke konvencije propisano je: »Ako sve stranke prijašnjeg ugovora nisu stranke kasnijeg ugovora (...) u odnosima između države stranke obaju ugovora i države stranke samo jednog od tih ugovora, ugovor kojega su stranke obje države uređuje njihova uzajamna prava i obveze.«¹⁷ Ova odredba jasno daje prednost odredbama Sporazuma, odnosno Ugovora sa Svetom Stolicom.

¹⁴ Usp. Maja SERŠIĆ, Pravo Europske zajednice - Self Contained režim?, u: *Adrias: zbornik radova Zavoda za znanstveni i umjetnički rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti u Splitu*, 12 (2005.) 65-72, 70. Suprotno mišljenje vidi u: Jed ODERMATT, Brexit and International law: Disentangling legal Orders, u: *Emory International Law Review*, 31 (2017) 1051-1075, 1065.

¹⁵ Usp. Predmet od 25. II. 2010., *Firma Brita GmbH protiv Hauptzollamt Hamburg-Hafen* C-386/08, ECLI:EU:C:2010:91, para 42. S druge strane, u predmetu od 25. X. 2007., *SP ŠpA i ostali protiv Komisije Europskih zajednica*, T-27/03, ECLI:EU:T:2007:317, para 58., Sud EU se protivio pozivanju na određene članke Bečke konvencije, naglašavajući *sui generis* prirodu pravnog poretka tadašnje Europske zajednice.

¹⁶ Vidi predmet od 15.VII.1964. *Costa v. ENEL* C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

¹⁷ Detaljnije vidi u: Vesna CRNIĆ-GROTIĆ, *Pravo međunarodnih ugovora*, Rijeka, 2002., 98.

U svakom slučaju, članak 27., kao odraz načela *pacta sunt servanda*, priječi neizvršavanje obveza tih dviju država prema Svetoj Stolici na temelju Sporazuma, odnosno Ugovorâ.¹⁸

Članak 54. Bečke konvencije propisuje da do prestanka ugovora ili povlačenja neke stranke može doći u skladu s odredbama ugovora ili u svako doba, uz pristanak svih stranaka, nakon konzultacija s ostalim državama ugovornicama. Kako prestanak, odnosno povlačenje predmetnim Sporazumom nisu predviđeni, do njegova prestanka ili povlačenja Kraljevine Španjolske iz njega moglo bi doći samo uz pristanak Svete Stolice i nakon provedenih konzultacija.¹⁹ Jednako vrijedi i za Ugovore sa Svetom Stolicom.

Člankom 56. određeno je da ugovor koji ne sadrži odredbe o svome prestanku i ne predviđa da se može otkazati ili se iz njega povući ne može biti predmet otkazivanja ili povlačenja, osim ako je ustanovljeno da je namjera stranaka bila da prihvate mogućnost otkazivanja ili povlačenja ili ako se pravo otkazivanja ili povlačenja može izvesti iz prirode ugovora. Međunarodni sud nije se u svojoj praksi često bavio ovom odredbom koja se može karakterizirati kao prilično neodređena i zbunjujuća.²⁰ Kako navodi Vesna Crnić-Grotić, glavni tajnik UN-a zauzeo je stajalište da kod jednostranog otkaza ugovora koji ne sadrži odredbu o takvom otkazu, pretpostavke iz članka 56. dokazuje stranka koja se na njih poziva.²¹ U konkretnom slučaju ispunjenje tih pretpostavaka morala bi dokazati Kraljevina Španjolska, odnosno Republika Hrvatska, što bi bilo prilično teško. Međunarodni sud u presudi Gabčíkovo-Nagymaros konstatirao je kako ugovor o zajedničkom gospodarskom pothvatu Mađarske i Slovačke ne sadrži ni jednu odredbu glede svog prestanka, kao i da nema nikakvih pokazatelja da su stranke namjeravale dopustiti mogućnost otkaza ili povlačenja. Štoviše, isti ugovor uspostavlja dugotrajan režim zajedničke investicije i poduhvata pa, s obzirom na to da se stranke nisu drukčije dogovorile, ugovor može prestati

¹⁸ U tom smislu vidi: Ahmad Ali GHOURI, Resolving Incompatibilities of Bilateral Investment Treaties of the EU Member States with the EC Treaty: Individual and Collective Options, u: *European Law Journal*, 16 (2010.) 6, 806-830, u: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00686081/document> (8. VIII. 2022.); Magdalena LIČKOVÁ, European Exceptionalism in International Law, u: *European Journal of International Law*, 19 (2008.) 3, 463-490, 470.

¹⁹ Usp. Frane STANIČIĆ, Treba li nam revizija ugovora sa Svetom Stolicom?, u: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 68 (2018.) 3-4, 397-429, 424; Vesna CRNIĆ-GROTIĆ, *Pravo međunarodnih ugovora*, 245.

²⁰ Usp. Laurence R. HELFER, Exiting treaties, u: *Virginia Law Review*, 91 (2005.) 7, 1579-1648, 1593; Kelvin WIDDOWS, The Unilateral Denunciation of Treaties Containing No Denunciation Clause, u: *British Yearbook of International Law* 53 (1982.) 1, 83-114, 93.

²¹ Usp. Vesna CRNIĆ-GROTIĆ, *Pravo međunarodnih ugovora*, 256.

samo temeljem ograničenih osnova Bečke konvencije.²² Takvo razmišljanje moglo bi se primijeniti i na Sporazum te Ugovore sa Svetom Stolicom.

Članak VI. Sporazuma propisuje kako se Sveta Stolica i španjolska vlada obvezuju sporazumno rješavati nejasnoće i poteškoće koje mogu nastati prilikom tumačenja i primjene članaka tog sporazuma, vodeći se u njemu sadržanim načelima. Posebnu odredbu o otkazu Sporazum ne sadrži. Ugovori ne omogućuju njihovu jednostranu izmjenu, u smislu nepridržavanja odredaba u njima sadržanih, od jedne od strana bez prethodnih pregovora.²³ Sva četiri Ugovora sa Svetom Stolicom sadrže odredbe prema kojima će stranke dogovorno rješavati sve dvojbe u vezi s njihovom tumačenjem ili primjenom te kako će u slučaju da bilo koja od stranaka bude smatrala da su se bitno promijenile prilike u kojima je konkretan ugovor sklopljen, tako da ga treba mijenjati, ista stranka započeti odgovarajuće pregovore o prilagodbi tog ugovora novim okolnostima.²⁴

Postojanje navedenih odredaba, a nepostojanje nikakve odredbe o otkazu ili povlačenju kako iz Sporazuma tako i iz Ugovora sa Svetom Stolicom, ukazuju na zaključak da namjera stranaka nije bila prihvatiti mogućnost otkaza ili povlačenja. Štoviše, prije je moguće reći da je namjera stranaka bila posebno zaštititi i Sporazum, odnosno Ugovore sa Svetom Stolicom te Svetoj Stolici dati poseban položaj.²⁵

Dakako, nisu ispunjeni ni uvjeti iz članka 59. Bečke konvencije, s obzirom na to da je stavkom 1. istog članka propisano da se smatra da ugovor prestaje ako sve stranke tog ugovora kasnije sklope ugovor o istom predmetu, uz ispunjenje dodatnih uvjeta.²⁶

Članak 60. stavak 1. Bečke konvencije propisuje da »bitna povreda dvostranog ugovora od jedne stranke ovlašćuje drugu stranku da se pozove na povredu kao na uzrok prestanka ugovora ili suspenzije njegove primjene u cijelosti ili djelomice«. Stavkom 3. propisano je da bitnu povredu ugovora čini odbacivanje

²² Usp. Presuda Međunarodnog suda *Gabčíkovo-Nagymaros. Isto*.

²³ Vidi i: Tomislav SOKOL – Frane STANIČIĆ, Pravni položaj Katoličke Crkve kao gospodarskog subjekta u pravu Europske unije i hrvatskom pravu, 47.

²⁴ Usp. Ugovor o dušobrižništvu, čl. 11. i 12. st. 2., Ugovor o suradnji na području odgoja i kulture, čl. 14. i 15. st. 2, Ugovor o pravnim pitanjima, čl. 18. st. 1. i čl. 19. st. 2., Ugovor o gospodarskim pitanjima čl. 14. i čl. 15. st. 2.

²⁵ Slično i Marko BABIĆ – Eduard KUNŠTEK, Neke dvojbe u primjeni Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine - Pravna narav roka za pokretanje postupka / odnos prema Ugovoru Republike Hrvatske i Svete Stolice o gospodarskim pitanjima, 92.

²⁶ Ti su dodatni uvjeti propisani istim člankom. Usp. Vesna CRNIĆ-GROTIĆ, *Pravo međunarodnih ugovora*, 250.

ugovora koje nije predviđeno samom Bečkom konvencijom ili povreda odredbe bitne za ostvarenje predmeta ili svrhe ugovora.

Slijedom navedenog, država članica bi se mogla, kao na uzrok prestanka ugovora sklopljenog sa Svetom Stolicom, pozvati na eventualnu povredu tog Sporazuma od strane Svete Stolice. Ta bi hipotetska povreda morala zadovoljavati i dodatne uvjete, odnosno predstavljati »odbacivanje« tog ugovora koje nije u skladu s Bečkom konvencijom ili bi se trebala odnositi na povredu bitnu za ostvarenje njegova predmeta, odnosno svrhe. U slučaju kad bi Kraljevina Španjolska, odnosno Republika Hrvatska otkazivale Sporazum, tj. Ugovore sa Svetom Stolicom, bez zadovoljavanja ovih uvjeta, upravo bi takav čin predstavljao njegovu povredu.²⁷ Napokon, to bi bilo suprotno članku 42. stavku 2. Bečke konvencije prema kojem do prestanka ugovora, njegova otkazivanja ili povlačenja neke stranke, kao i do suspenzije primjene ugovora, može doći samo primjenom odredaba ugovora ili Bečke konvencije.²⁸

U tom kontekstu, od važnosti je i *clausula rebus sic stantibus* iz članka 62. Bečke konvencije. Naime, spomenuti članak propisuje da se na temeljnu promjenu okolnosti koja se zbila u odnosu na one koje su postojale u trenutku sklapanja ugovora, a koju stranke nisu predvidjele, pojedina stranka može pozivati kao na uzrok prestanka ugovora ili povlačenja iz njega, samo ako je postojanje tih okolnosti bilo bitna osnova pristanka stranaka da budu vezane ugovorom, odnosno ako je učinak te promjene korjenita promjena domašaja obveza koje prema ugovoru još treba izvršiti. Postavlja se pitanje jesu li zadovoljeni uvjeti iz ovog članka na temelju kojih bi se Kraljevina Španjolska mogla pozivati kao na uzrok prestanka Sporazuma ili povlačenje iz njega, imajući u vidu spomenutu presudu Suda Europske unije.

Prvi problem, odnosi se na trenutak promjene okolnosti i njegovu predvidivost. Mogu li se obveze koje za Kraljevinu Španjolsku postoje na temelju članstva u Europskoj uniji smatrati novom okolnošću, odnosno promjenom okolnosti koje su postojale u trenutku sklapanja ugovora, a koje stranke nisu predvidjele? Članstvo u Europskoj uniji ne može se smatrati okolnošću koju stranke nisu predvidjele. Kraljevina Španjolska sklopila je Sporazum 1979.

²⁷ Usp. Filippo FONTANELLI, *The Invocation of the Exception of Non-Performance: A Case Study on the Role and Application of General Principles of International Law of Contractual Origin*, u: *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 1 (2012.) 1, 119-136, 128.

²⁸ U tom smislu vidi i: James CRAWFORD – Simon OLLESON, *The Exception of Non-performance: Links Between the Law of Treaties and the Law of State Responsibility*, u: *Australian Year Book of International Law*, u: 4 (2000.) 21 <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/AUYrBkIntLaw/2000/4.html> (9. VIII. 2022.).

godine, a odnosi Kraljevine Španjolske s tadašnjom Europskom zajednicom, koji su vodili k članstvu, započeli su sredinom sedamdesetih godina prošlog stoljeća.²⁹ Pravila Europske unije koja su, prema presudi *Betania* prekršena, postojala su i prije sklapanja Sporazuma.³⁰ Bitna osnova pristanka stranaka da budu vezane Sporazumom, kao uostalom i Ugovorima sa Svetom Stolicom, bila je dati Katoličkoj crkvi poseban položaj u odnosu na druge pravne subjekte te se ta okolnost ni po čemu nije promijenila od trenutka sklapanja njihova sklapanja.

Svakako ovdje ne bi bila riječ o radikalnoj promjeni domašaja obveza nametnutih Sporazumom koja bi mogla predstavljati temelj za njegov prestanak, sukladno shvaćanju Međunarodnog suda u predmetu *Fisheries Jurisdiction Cases*. U ovom predmetu Međunarodni sud nije takvom promjenom smatrao »nadolazeću opasnost za vitalne interese Islanda proizašle iz promjene načina ribarenja«³¹. Općenito, može se reći da ne postoji ozbiljnija praksa primjene te odredbe u međunarodnom pravu.³² Ipak, moguće je konstatirati da je primjena *clausula rebus sic stantibus* dopuštena u slučajevima u kojima su se okolnosti koje su postojale u trenutku sklapanja ugovora izmijenile u tolikoj mjeri da se može smatrati da do sklapanja ugovora ne bi ni došlo da su stranke predvidjele tu okolnost.³³ To znači da će se u praksi stranke rijetko uspješno moći pozivati na tu odredbu kao na razlog prestanka ugovora.³⁴

U predmetu *Racke*, Sud Europske unije bavio se primjenom članka 62. Bečke konvencije. Bila je riječ o uredbi koja je »suspendirala trgovinske povlastice predviđene Sporazumom o suradnji između tadašnje EEZ-a i Socijalističke

²⁹ Vidi mrežne stranice Europskog vijeća: <https://www.consilium.europa.eu/hr/documents-publications/library/library-blog/posts/the-accession-of-portugal-and-spain-to-the-european-union/> (8. VII. 2022.).

³⁰ Vidi npr. članak 92. Jedininstvenog europskog akta iz 1986., u: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:1986U/TXT&from=EN> (9. VIII. 2022.).

³¹ Presuda Međunarodnog suda *Fisheries Jurisdiction (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Iceland)* (2. III. 1973.), ICJ Reports 1973, para 36, u: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/55/055-19730202-JUD-01-00-EN.pdf> (9. VIII. 2022.).

³² Usp. Juraj ANDRASSY – Božidar BAKOTIĆ – Davorin LAPAŠ – Maja SERŠIĆ – Budislav VUKAS, *Međunarodno pravo*, II. dio, Zagreb, 2012., 101; Christian DJEFFAL, Commentaries on the Law of Treaties: A Review Essay Reflecting on the Genre of Commentaries, u: *The European Journal of International Law*, 24 (2013.) 4, 1223-1238, 1230; Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries 1966, Reports of the Commission to the General Assembly, Yearbook of the International Law Commission, 1966, Vol. II, u: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_1_1966.pdf (9. VIII. 2022.), 257; Vesna CRNIĆ-GROTIĆ, *Pravo međunarodnih ugovora*, 277.

³³ Usp. Juraj ANDRASSY – Božidar BAKOTIĆ – Davorin LAPAŠ – Maja SERŠIĆ – Budislav VUKAS, *Međunarodno pravo*, II. dio, 101.

³⁴ Usp. Christian DJEFFAL, Commentaries on the Law of Treaties: A Review Essay Reflecting on the Genre of Commentaries, 1230.

Federativne Republike Jugoslavije«. Sud Europske unije naveo je kako »iako Bečka konvencija ne obvezuje ni Zajednicu ni sve države članice, niz njezinih odredaba, među kojima i članak 62., predstavlja pravila međunarodnog prava koja pod određenim uvjetima propisuju načelo prema kojem promjena okolnosti može uzrokovati prestanak važenja ili suspenziju međunarodnog ugovora«. Naveo je kako se ne čini da je »Vijeće počinilo očitu pogrešku pri ocjeni ustavnoljujući 'kako odvijanje neprijateljstava i njihove posljedice na gospodarske i trgovinske odnose, kako na one između jugoslavenskih republika međusobno tako i na one sa Zajednicom, predstavljaju radikalnu izmjenu uvjeta u kojima su zaključeni Sporazum o suradnji između Europske ekonomske zajednice i Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i njegovi protokoli' i čime je dovedena u pitanje njihova primjena'.«³⁵ Na taj način, sam Sud Europske unije dao je primjer jedne takve okolnosti koja bi dovela do primjene članka 62. Bečke konvencije, koja bi se mogla okarakterizirati kao temeljna. Dakle »nove okolnosti« proizašle za Kraljevinu Španjolsku članstvom u Europskoj uniji ne bi se mogle smatrati takvom promjenom okolnosti na koju se odnosi članak 62. Bečke konvencije.

Analogno, to vrijedi i za Republiku Hrvatsku. Naime, iako je zahtjev za članstvo u Europskoj uniji Republika Hrvatska predala tek u veljači 2003. godine, odnosi s tadašnjom Europskom zajednicom, koji su vodili članstvu, započeli su već početkom devedesetih te se ne može reći da pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji predstavlja »novu okolnost« u opisanom smislu.

Ono što proizlazi iz ovog istraživanja jest da bi jednostrano otkazivanje Sporazuma, odnosno Ugovora sa Svetom Stolicom bilo suprotno relevantnim odredbama Bečke konvencije, odnosno međunarodnom običajnom pravu.

2. Ugovor o funkcioniranju Europske unije

Člankom 17. stavkom 1. UFEU-a propisano je kako Unija poštuje i ne dovodi u pitanje status koji na temelju nacionalnog prava imaju Crkve i vjerske udruge ili zajednice u državama članicama. Taj članak, kako navodi i nezavisna odvjetnica Kokott, predstavlja konkretizaciju članka 4. stavka 2. Ugovora o Europskoj uniji (dalje: UEU)³⁶ kojim je propisano kako Unija poštuje jednakost država članica

³⁵ Predmet od 16. VI. 1998., *A. Racke GmbH & Co. protiv Hauptzollamt Mainz*, C-162/96 ECLI:EU:C:1998:293 para 23., 24., 53. i 56.

³⁶ Usp. Mišljenje *Betania*, para 31., Federico COLOMBO, *Interpreting Article 17 TFEU: New Openings towards a European Law and Religion System*, u: *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale* (2020.), 17-31, 21, u: https://www.statoechiese.it/images/uploads/articoli_pdf/

pred Ugovorima sa Svetom Stolicom, kao i njihove nacionalne identitete, koji su neodvojivo povezani s njihovim temeljnim političkim i ustavnim strukturama. Međutim, praksa Suda Europske unije dovela je u pitanje domašaj tog članka. Zapravo, možemo reći da su Sud Europske unije i države članice imale različite poglede na taj članak.

Sud Europske unije je u predmetu *Cresco* konstatirao da nije sukladno pravu Europske unije nacionalno zakonodavstvo koje predviđa da je Veliki petak neradni dan samo za radnike koji su pripadnici određenih kršćanskih Crkava određenih tim zakonodavstvom te da samo oni imaju pravo na dodatnu naknadu ako su u obvezi raditi taj dan. U vezi s člankom 17. UFEU-a naveo je da je točno da se tim člankom izražava neutralnost Unije prema tome kako države članice uređuju svoje odnose s Crkvama i vjerskim udruženjima ili zajednicama, no kako cilj konkretnih nacionalnih odredaba nije organizirati odnose između države članice i Crkava, nego radnicima, pripadnicima određenih Crkava, odobriti dodatni neradni dan na blagdan koji je važan tim Crkvama.³⁷

Sud Europske unije je ograničio doseg³⁸ članka 17. UFEU-a i u predmetima *Egenberger*³⁹ i *IR v JQ*.⁴⁰ U predmetu *Egenberger*, gospođa Egenberger prijavila se na natječaj za posao u dobrotvornoj udruzi i pomoćnoj organizaciji Evangelističke crkve u Njemačkoj na kojem natječaju nije prošla zato što nije zadovoljavala uvjet pripadnosti Evangelističkoj crkvi. Konkretna udruga pozivala se na relevantne odredbe njemačkog zakonodavstva koje je prenosilo Direktivu 2000/78/EZ o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja u njemačko pravo,⁴¹ kao i na članak 17. UFEU-a, na koji se pozivao i njemački sud koji je postavio prethodno pitanje Sudu Europske

Colombo.M2_Interpreting.pdf?pdf=interpreting-article-17-tfeu-new-openings-towards-a-european-law-and-religi (10. VIII. 2022.); Peter OLIVER – Philippa WATSON, Is the Court of Justice of the European Union Finding its Religion, u: *Fordham International Law Journal*, 42 (2019.) 3, 847-874, 857.

³⁷ Usp. Predmet od 22. I. 2019. *Cresco Investigation GmbH protiv Markusa Achatzija*, C-193/17, ECLI:EU:C:2019:43 (dalje: *Cresco*) para 33.

³⁸ Usp. Aurelia Colombi CIACCHI, The Direct Horizontal Effect of EU Fundamental Rights: ECJ 17 April 2018, Case C-414/16, Vera Egenberger v Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V. and ECJ 11 September 2018, Case C-68/17, IR v JQ, u: *European Constitutional Law Review*, 15 (2019.) 2, 294-305.

³⁹ Vidi: Predmet od 17. IV. 2018. Vera Egenberger v Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V., C-414/16, ECLI:EU:C:2018:257 (dalje: *Egenberger*).

⁴⁰ Vidi: Predmet od 11. XI. 2018., IR v JQ, C-68/17, ECLI:EU:C:2018:696 (dalje: *IR v JQ*).

⁴¹ O različitom izričaju Direktive i zakona koji ju prenosi u nacionalno zakonodavstvo vidi u: Aurelia Colombi CIACCHI, The Direct Horizontal Effect of EU Fundamental Rights: ECJ 17 April 2018, Case C-414/16, Vera Egenberger v Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V. and ECJ 11 September 2018, Case C-68/17, IR v JQ, 297.

unije. Sud EU ponovio je stav nezavisnog odvjetnika da se člankom 17. UFEU-a izražava neutralnost Unije samo prema tome kako države članice organiziraju svoje odnose s Crkvama i vjerskim udruženjima i zajednicama.⁴²

U predmetu *IR v JQ* društvo s ograničenom odgovornošću u vlasništvu Katoličke Crkve i pod nadzorom kölnskog nadbiskupa otkazalo je ugovor o radu svom djelatniku, liječniku katoličke vjeroispovijesti zato što je nakon razvoda sklopio drugi brak u građanskom obliku, dakle ženidbu nevaljanu prema kanonskom pravu. Na taj način, prema mišljenju društva IR, gospodin JQ povrijedio je svoje obveze iz ugovora o radu. Problem je bio u činjenici što ugovor o radu ne bi bio otkazan zaposlenicima na istom radnom mjestu koji nisu katoličke vjeroispovijesti te je Sud EU zaključio da je takvo postupanje suprotno članku 4. stavku 2. Direktive 2000/78/EZ. U vezi s člankom 17. UFEU-a, Sud EU je istaknuo da taj članak ne izuzima poštovanje kriterija iz članka 4. stavka 2. Direktive 2000/78 od djelotvornog sudskog nadzora.⁴³

Možemo reći da je Sud EU u svojoj praksi članak 17. UFEU-a promatrao kao obvezu da status Crkve i vjerskih udruga uzme u obzir u postupku balansiranja, odnosno ocjene jesu li povrijeđena određena prava zajamčena pravnim poretком Europske unije.⁴⁴

Države članice držale su se tradicionalnog tumačenja odredbe članka 17. UFEU-a strane pa su tako u predmetu *Cresco* poljska i talijanska vlada poricale su nadležnost Suda EU da odlučuje u konkretnom predmetu upravo s obzirom na članak 17. UFEU-a.⁴⁵

U svojoj tzv. Lisabonskoj presudi, njemački ustavni sud je vjerska i ideološka pitanja uvrstio u ona najvažnija područja u kojima proces europske unifikacije mora ostaviti dovoljno prostora državama članicama te naglasio kako mogućnost odlučivanja o statusu Crkve i vjerskih i ideoloških zajednica čini demokratsko samoodređenje naroda države članice Europske unije.⁴⁶ Navedena

⁴² Usp. *Egenberger*, para 58.

⁴³ Usp. *IR v JQ*, para 48.

⁴⁴ Usp. Alexander TISHBIREK, *A Double Conflict of Laws: The Emergence of an EU »Staat-skirchenrecht«?*, u: *German Law Journal*, 20 (2019.) 7, 1066-1078., 1071

⁴⁵ Usp. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Michala Bobeka u predmetu *C-193/17, Cresco Investigation GmbH protiv Markusa Achatzija* od 25. VII. 2018. ECLI:EU:C:2018:614, para 20.

⁴⁶ Usp. Presuda njemačkog Saveznog ustavnog suda 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08., 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09 od 30. VI. 2009. (dalje: *Lisabonska presuda*), u: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/06/es20090630_2bve000208e.html, para 249. i 260; Federico COLOMBO, *Interpreting Article 17 TFEU: New Openings towards a European Law and Religion System*, 20.

praksa tog ustavnog suda ukazuje na izuzetnu važnost pravnog položaja Crkve u Njemačkoj, a slična situacija je bila i u Irskoj.⁴⁷

U svom Mišljenju u predmetu *Betania*, nezavisna odvjetnica Kokott je navela kako se odredbu članka 17. UFEU-a ne smije shvatiti kao iznimku prema kojoj bi djelatnost Crkava općenito bila izvan područja primjene prava Unije te da se pravo Europske unije osobito mora primjenjivati u području gdje Crkve gospodarski djeluju. Istaknula je kako »posebno značenje članka 17. UFEU-a u slučaju poput predmetnog nije dakle u tome što bi djelatnost Crkava općenito bila izuzeta iz područja primjene prava Unije, nego je prije riječ o tome da se prilikom tumačenja i primjene prava Unije treba poštovati status Crkava i da se on ne smije dovoditi u pitanje«⁴⁸. Važno je spomenuti i kako u slučaju Republike Hrvatske, položaj Katoličke Crkve različit od položaja ostalih vjerskih zajednica na koje se primjenjuje Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica (*Narodne novine* broj 83/02, 73/13), s obzirom na to da je njezin položaj reguliran međunarodnim ugovorima, koji su po Ustavu iznad zakona te se u tom kontekstu hrvatsko zakonodavstvo primjenjuje samo u onim područjima koja nisu uređena spomenutim međunarodnim ugovorima.⁴⁹

Na ovom mjestu potrebno je istaknuti da je člankom 31. stavkom 1. Bečke konvencije propisano kako se ugovor mora tumačiti u dobroj vjeri, prema uobičajenom smislu izraza iz ugovora u njihovu kontekstu i u svjetlu predmeta i svrhe ugovora.⁵⁰ Dakle, »uobičajeni smisao izraza« temelj je svake interpretacije teksta.⁵¹ To je pravilo odraz međunarodnog običajnog prava⁵² te ga je u svojoj praksi ponavljao i Sud Europske unije.⁵³

⁴⁷ Usp. EUROPEAN COMMISSION, The ongoing evolution of the case-law of the Court of Justice of the European Union on Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC, 11.202019., u: https://www.migpolgroup.com/wp-content/uploads/2019/12/EELN_Update-CJEU-case-law.pdf (8. VIII. 2022.).

⁴⁸ Mišljenje *Betania*, para 32.

⁴⁹ Usp. Tomislav SOKOL – Frane STANIČIĆ, Pravni položaj Katoličke Crkve kao gospodarskog subjekta u pravu Europske unije i hrvatskom pravu, 46.

⁵⁰ Usp. Vesna CRNIĆ-GROTIĆ, *Pravo međunarodnih ugovora*, 116.

⁵¹ Usp. Gunnar BECK, The Macro Level: The Structural Impact of General International Law on EU Law, The Court of Justice of the EU and the Vienna Convention on the Law of Treaties, u: *Yearbook of European Law*, 35 (2016.) 1 484-512, 490.

⁵² Usp. Dalton Luiz DALLAZEM What Rules, if not Customary International Law – Articles 31-32 of the VCLT – Are the U.S. Courts Relying upon while Applying and Interpreting Tax Treaty Provisions?, u: *Proceedings of the 10th International RAIS Conference on Social Sciences and Humanities*, 211 (2018.) 122-127, u: <http://rais.education/wp-content/uploads/2018/11/25902739.pdf> (10. VIII. 2022.).

⁵³ Vidi npr. predmet od 20. XI. 2001., *Aldona Malgorzata Jany i ostali v Staatssecretaris van Justitie*, C-268/99, ECLI:EU:C:2001:616, para 35. ili predmet od 2. III. 1999. *Nour Eddline*

Citirana odredba Bečke konvencije o tumačenju ugovora znači da se nijedna odredba, pa tako ni odredba članka 17. UFEU-a, ne bi se smjela tumačiti na način da ju se lišava učinka⁵⁴ niti na način kako bi se utvrdilo da u njoj stoji nešto što u njoj ne stoji. Tako se članak 17. UFEU-a ne može tumačiti na način da su njime obuhvaćena samo ona djelovanja Crkve koja imaju specifičan doprinos u smislu stavka 3. članka 17. UFEU-a, kao niti da nisu obuhvaćena ona djelovanja koja nemaju neki isključivo religijski cilj⁵⁵ niti na način da u sebi sadrži obvezu balansiranja država članica između zaštite statusa Crkve i prava zajamčenih pravom Europske unije. Jednako tako taj se članak ne može tumačiti na način da određuje da se pravo Europske unije osobito mora primjenjivati u području gdje Crkve gospodarski djeluju⁵⁶ niti da je njegov domet ograničen na odabir modela prema kojem će država članica urediti svoje odnose s vjerskim organizacijama i zajednicama.⁵⁷

Članak 31. stavak 3. Bečke konvencije navodi kako će zajedno s kontekstom voditi računa o svakom naknadnom sporazumu između stranaka o tumačenju ugovora ili o primjeni njegovih odredba, o svakoj naknadnoj praksi u primjeni ugovora kojom se ustanovljuje sporazum između stranaka o tumačenju ugovora te o svakom mjerodavnom pravilu međunarodnog prava primjenjivom na odnose između stranaka. Navedena odredba ne dovodi do drukčijeg tumačenja članka 17. UFEU-a, a uvjeti za pozivanje na dopunska sredstva tumačenja iz članka 32. Bečke konvencije uključujući pripreme radove i okolnosti pod kojima je ugovor sklopljen nisu ispunjeni. Naposljetku, trebalo bi imati na umu i da je odredba koja jamči nepovredivost statusa Crkve u državama članicama smještena u glavu UFEU-a pod nazivom »Odredbe koje imaju opću primjenu.«

U presudi *Betania* Sud Europske unije se na spomenuti članak nije ni osvrnuo. Očito nije htio izriječno oduzeti članku 17. UFEU-a moć da zaštiti status »koji na temelju nacionalnog prava imaju crkve i vjerske udruge ili zajednice u državama članicama« te na taj način ući u sveopći sukob s ugovorima koje su države članice sklopile sa Svetom Stolicom.

El-Yassini v Secretary of State for Home Department, C-416/96, ECLI:EU:C:1999:107, para 47. i praksu navedenu u tim predmetima.

⁵⁴ Usp. Peter OLIVER – Philippa WATSON, *Is the Court of Justice of the European Union Finding its Religion*, 859.

⁵⁵ Usp. Federico COLOMBO, *Interpreting Article 17 TFEU: New Openings towards a European Law and Religion System*, 26.

⁵⁶ Usp. Mišljenje *Betania*, para 32.

⁵⁷ Usp. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Evgenija Tancheva u predmetu C-414/16, *Vera Egenberger v Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.*, ECLI:EU:C:2017:851 i *Egenberger*, para. 99.

Sporazum je sklopljen prije pristupanja Kraljevine Španjolske Europskoj uniji jednako kao što su i Ugovori sa Svetom Stolicom sklopljeni prije pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji. U tom smislu nezavisna odvjetnica Kokott je u svom mišljenju u predmetu *Betania* konstatirala kako bi u slučaju postojanja općenitog izuzeća od plaćanja poreza za Katoličku Crkvu Kraljevina Španjolska, na temelju članka 351. stavka 2., morala poduzeti sve odgovarajuće korake za otklanjanje mogućih neusklađenosti Sporazuma o gospodarskim pitanjima s pravom Europske unije. Kao prvi korak Kokott predlaže mehanizam za rješavanje sporova sadržan u samom Sporazumu, a kao drugi otkaz Sporazuma koji bi pokrenula Kraljevina Španjolska.⁵⁸

Članak 351. UFEU-a u stavku 1. propisuje kako odredbe UEU-a i UFEU-a ne utječu na prava i obveze koje proizlaze iz sporazuma koje je s jednom ili više trećih zemalja država članica sklopila prije pristupanja Europskoj uniji. Stavak 2. određuje da, u slučaju neusklađenosti takvog sporazuma s pravom EU, dotična država članica poduzima sve odgovarajuće korake za otklanjanje utvrđenih neusklađenosti. U svakom slučaju, kako proizlazi iz navedenih odredaba, ugovori država članica sklopljenih s trećim državama imali bi načelnu prednost i pred UEU-om i UFEU-om.⁵⁹

Sukladno tekstu samog navedenog članka, konstatacija nezavisne odvjetnice višestruko je sporna.

Prvo, unatoč neobuzdanom integracijskom entuzijazmu Suda Europske unije utjelovljenom u njegovoj praksi,⁶⁰ navedenoj odredbi ne može se davati značenje koje ona nema. Praksa Suda EU razvijala se, naime, u smjeru uskog tumačenja dosega navedenog članka. U presudi *Komisija protiv Italije*⁶¹, tumačeći navedeni članak, Sud EU-a pojasnio je da se država članica, s obzirom na nove obveze koje su u sukobu s pravima na temelju ranije sklopljenih sporazuma, dužna suzdržati od izvršavanja prava na temelju ranijih sporazuma do one mjere koja je potrebna kako bi mogla ispuniti te svoje nove obveze. To znači da navedena odredba jamči samo prava trećih država utemeljena na sporazumima sklopljenima prije njezina pristupanja Uniji.

U predmetu *T. Port* Sud Europske unije ustvrdio je da pravilo Zajednice može biti lišeno učinka s obzirom na postojanje ranijeg sporazuma ako treće

⁵⁸ Usp. Mišljenje *Betania*, para 100.

⁵⁹ Usp. Allan ROSAS, The Status in EU Law of International Agreements Concluded by EU Member States u: *Fordham International Law Journal*, 34 (2011.) 5, 1304-1345, 1321.

⁶⁰ Usp. Henri DE WAELE, The role of the European Court of Justice in the Integration Process: A Contemporary and Normative Assessment, u: *Hanse Law Review*, 6 (2010.) 1, 3-26, 25.

⁶¹ Usp. Predmet od 27. II. 1962., *Komisija protiv Republike Italije*, C-10/61, ECLI:EU:C:1962, para 2.

države stranke tog sporazuma moraju na temelju njega izvoditi određena prava, čije poštovanje mogu zahtijevati od država članica stranaka tog sporazuma.⁶² Međutim, u kasnijim razdobljima došlo je do promjene načina gledanja Suda EU na interpretaciju tog članka.

Zanimljive »upute« Sud Europske unije dao je i u predmetu *Komisija protiv Portugala*. 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. Također je Sud EU pojasnio da, iako države članice imaju izbor u poduzimanju odgovarajućih koraka za otklanjanje neusklađenosti između Ugovora o EZ-u i ranijih sporazuma, one su, u svakom slučaju, u obvezi ukloniti svaku takvu neusklađenost. Ako dotična država članica nailazi na takve poteškoće u prilagođavanju sporazuma, koje to prilagođavanje čine nemogućim, ne može se isključiti i obveza otkazivanja takvog sporazuma. Portugal je tvrdio da bi otkazivanje takvog 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.⁶³

Isto je ponovljeno i u predmetu *Komisija protiv Portugala II*⁶⁴. Također se i u predmetu *Komisija protiv Austrije*⁶⁵ Sud EU poziva na presudu iz predmeta *Komisija protiv Portugala* te ponavlja da otkaz ranijeg sporazuma predstavlja jedan od odgovarajućih koraka iz tadašnjeg članka 234. stavka 2., odnosno u tom trenutku članka 307,⁶⁶ a sličan izričaj nalazimo i u mišljenju nezavisne odvjetnice Kokott u predmetu *Intertanko*.⁶⁷

⁶² Usp. Predmet od 12. VII. 2001., *T. Port GmbH & Co. KG protiv Vijeća Europske unije*, T-2/99 ECLI:EU:T:2001:186, para 76. i 77.

⁶³ Usp. Presuda od 4. VII. 2000., *Komisija Europskih zajednica protiv Portugalske Republike C-62/98* ECLI:EU:C:2000:358. (dalje: *Komisija Europskih zajednica protiv Portugalske Republike*).

⁶⁴ Usp. Presuda od 4. VII. 2000., *Komisija Europskih zajednica protiv Portugalske Republike C-84/98* ECLI:EU:C:2000:359 (dalje: *Komisija Europskih zajednica protiv Portugalske Republike II*).

⁶⁵ Usp. Presuda od 1. II. 2005. *Komisija Europskih zajednica protiv Republike Austrije*, C-203/03 ECLI:EU:C:2005:76.

⁶⁶ Presuda je donesena nakon stupanja na snagu Amsterdamskog ugovora, koji je uveo i novu numeraciju članaka.

⁶⁷ Usp. Mišljenje od 20. XI. 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.

Presude *Komisija protiv Švedske* i *Komisija protiv Austrije* daljnji su primjer kako je svojom praksom Sud EU mijenjao doseg članka 351. Naime, sve do donošenja tih presuda moglo se govoriti o privremenoj prednosti tzv. ranijih sporazuma pred pravom Europske unije, sve dok se ne utvrdi nekompatibilnost.⁶⁸ Navedene države sklopile su više sporazuma s trećim državama, koji su sporazumi sadržavali odredbe koje nisu bile u skladu s odredbama UFEU-a o uvođenju restrikcija, odnosno zaštitnih mjera u vezi s kretanjem kapitala. Iako su te države u postupku pred Sudom EU tvrdile da su neusklađenosti hipotetske naravi te da imaju na raspolaganju odgovarajuće instrumente za otklanjanje tih usklađenosti, u konačnici i otkazivanje sporazuma, Sud EU takvu argumentaciju nije prihvatio, nazivajući mehanizme međunarodnog prava koji državama članicama stoje na raspolaganju nedovoljno pouzdanima. Sud EU ustvrdio je da te države nisu ispunile svoje obveze iz članka 351. stavka 2. UFEU-a.⁶⁹

Nadalje, u tom smislu potrebno je spomenuti i presudu *Komisija protiv Belgije*, citiranu i u navedenim predmetima koje je Komisija vodila protiv Portugala C-62/98 i C-84/98. U navedenoj presudi, ocjenjujući usklađenost sporazuma sklopljenog između Belgije i tadašnjeg Zaira, danas Demokratske Republike Kongo, Sud EU ustvrdio je da postojanje »teške političke situacije« ne može opravdati neizvršavanje obveza u smislu prilagodbe, odnosno izmjene sporazuma s ciljem njegova usklađivanja s pravom Unije. U slučaju da se država članica suočava s takvim poteškoćama iz kojih proizlazi nemogućnost izmjene, njezina je obveza otkazati sporazum.⁷⁰ Također i iz analize te presude jasno proizlazi prvenstvena obveza pronalaženja rješenja dogovornim putem, kao što je to navela i nezavisna odvjetnica Kokott u svojem mišljenju. Uistinu, neupitno je točna konstatacija da bez dogovora stranaka izmjena Sporazuma, odnosno Ugovora sa Svetom Stolicom nije, pravno gledano, moguća, a još je manje u tom smislu moguć otkaz.⁷¹

Međutim, postavlja se pitanje je li ovdje riječ o prenaplašenom aktivizmu Suda EU. Imajući na umu navedene odredbe Bečke konvencije o tumačenju

⁶⁸ Usp. Konstanze von PAPP, Solving Conflicts with International Investment Treaty Law from an EU Law Perspective: Article 351 TFEU Revisited, u: *Legal Issues of Economic Integration*, 42 (2015.) 352, 1-29, 9; Tomislav SOKOL – Frane STANIČIĆ, Pravni položaj Katoličke Crkve kao gospodarskog subjekta u pravu Europske unije i hrvatskom pravu, 43.

⁶⁹ Usp. Predmet od 3. III. 2009., *Komisija Europskih zajednica protiv Kraljevine Švedske*, C-249/06 ECLI:EU:C:2009:119 i predmet od 3. III. 2009. i *Komisija Europskih zajednica protiv Republike Austrije*, C-205/06 ECLI:EU:C:2009:118.

⁷⁰ Usp. Presuda od 14. XI. 1999., *Komisija Europskih zajednica protiv Kraljevine Belgije*, C-170/98 ECLI:EU:C:1999:411, para 41. i 42.

⁷¹ Usp. Tomislav SOKOL – Frane STANIČIĆ, Pravni položaj Katoličke Crkve kao gospodarskog subjekta u pravu Europske unije i hrvatskom pravu, 47.

ugovora, potrebno je istaknuti da se riječ »otkaz« u članku 351. UFEU-a ne spominje, niti takva mogućnost proizlazi iz konteksta cijelog članka. Sam članak zapravo je prilično nejasan jer ne precizira niti što su neusklađenosti niti koji je doseg svih »odgovarajućih koraka« za njihovo otklanjanje. U svakom slučaju kako u konkretnom slučaju nije riječ o domeni nacionalnih prava, već međunarodnog prava, jasno je da će bilo kakvo »usklađivanje« biti teže.⁷² Možda to i jest razlog zašto države članice kada su sklapale i potpisivale UFEU nisu izričkom navodile mogućnost, a još manje obvezu otkaza takvih međunarodnih ugovora. Mogućnost otkaza rezultat je integracijske prakse Suda EU, a ne volje država članica koje zasigurno nisu imale namjeru derogirati obveze prema drugim međunarodnim subjektima, a pogotovo ne derogirati položaj koji su međunarodnopravnim sredstvima dale Katoličkoj Crkvi. Sud EU zapravo je proširio doseg članka 351. UFEU-a i praktički ga izmijenio. U tom smislu važno je naglasiti kako je Sud EU ovlašten tumačiti UEU i UFEU, no kako je postupak njihove izmjene posebno uređen člankom 48. UEU-a.

Nadalje, nezavisna odvjetnica izjednačila je Svetu Stolicu kao ugovornu stranku s Državom Vatikanskog Grada. Iako Sveta Stolica kao najviša institucija Katoličke Crkve zaključuje međunarodne ugovore za Državu Vatikanskog Grada njihove je pravne položaje potrebno razlikovati.⁷³ Sporazum i Ugovori sklopljeni su sa Svetom Stolicom kao subjektom međunarodnog prava⁷⁴ *sui generis* te je pitanje primjenjuje li se uopće na njih članak 351. UFEU-a. U presudi *Betania* Sud EU nije se na članak 351. UFEU-a osvrnuo ni jednom riječju. Moguće je da je takva glasna tišina Suda EU s obzirom na tu temu rezultat upravo navedenih razloga.

Što se tiče Ugovora sa Svetom Stolicom koje je sklopila Republika Hrvatska, važno je naglasiti kako sva četiri sadrže odredbu prema kojoj u slučaju bitno promijenjenih prilika koje dovode do potrebe izmjene ugovora, stranke moraju započeti pregovore o prilagodbi tog ugovora novim okolnostima. To znači da sve dok se, u slučaju ustanovljavanja takve potrebe, takav postupak ne završi, konkretni ugovor ostaje na snazi, a po njegovu dovršetku ostaje na snazi u izmijenjenom obliku.⁷⁵

⁷² Usp. Konstanze von PAPP, *Solving Conflicts with International Investment Treaty Law from an EU Law Perspective: Article 351 TFEU Revisited*, 27.

⁷³ Usp. Juraj ANDRASSY – Božidar BAKOTIĆ – Maja SERŠIĆ – Budislav VUKAS, *Međunarodno pravo*, I. dio, Zagreb, 2010.; Cedric RYNGAERT, *The Legal Status of the Holy See*, 832.

⁷⁴ U tom smislu vidi i: Nikola ETEROVIĆ, *Ugovori između Svete Stolice i Republike Hrvatske*, u: *Crkva u svijetu*, 32 (1997) 2, 181-196.

⁷⁵ Usp. Tomislav SOKOL – Frane STANIČIĆ, *Pravni položaj Katoličke Crkve kao gospodarskog subjekta u pravu Europske unije i hrvatskom pravu*, 47.

Zaključak

U svojem mišljenju u predmetu *Betania* nezavisna odvjetnica Juliane Kokott zaključila je kako bi Kraljevina Španjolska morala poduzeti sve odgovarajuće korake za otklanjanje neusklađenosti Sporazuma s pravom Europske unije. Kao jedan od načina takvog otklanjanja predlaže i otkaz Sporazuma koji bi predložila Kraljevina Španjolska. U ovom radu je pokazano kako je taj prijedlog neprovediv. Jednako tako, prikazano je i kako su hrvatski Ugovori sa Svetom Stolicom zaštićeni na isti način.

Prvo, niti jedna odredba Bečke konvencije, primjenjive na države članice u tom pitanju, ne pruža takvu mogućnost. Drugo, otkazivanje ugovora koji je jedna država članica sklopila sa Svetom Stolicom zbog neusklađenosti s pravom Europske unije, a sukladno presudi Suda Europske unije učinilo bi od članka 17. UFEU-a mrtvo slovo na papiru.

Znakovito je kako se u presudi *Betania* Sud Europske unije niti na jednu od tih pravnih odredaba nije pozvao, odnosno, kako ih je ignorirao. Očito je da Sud EU nije želio izrijekom utvrditi neusklađenost Sporazuma s pravom Europske unije i utvrditi potrebu njegova otkazivanja. Isto ne samo da bi značilo otvaranje sukoba s Kraljevinom Španjolskom, a moguće i drugim državama članicama koje imaju slične ugovore sa Svetom Stolicom nego bi bilo i sporno s gledišta međunarodnog prava, pa i prava Europske unije. Naime, takvi ugovori upravo su primjer statusa Crkava koji Unija, sukladno članku 17. UFEU-a ne dovodi u pitanje, te odraz njihovih nacionalnih identiteta, koje Unija mora poštovati sukladno članku 4. stavku 2. UEU-a.

Summary

TERMINATION OF THE TREATY BETWEEN THE HOLY SEE AND MEMBER-STATES OF THE EUROPEAN UNION DUE TO THE ALLEGED INCOMPATIBILITY WITH THE LEGISLATION OF THE EUROPEAN UNION – THE EUROPEAN AND INTERNATIONAL ASPECT

Stjepan NOVAK

Ministry of the Interior of the Republic of Croatia
Ulica grada Vukovara 33, HR – 10 000 Zagreb
stjepannovak@hotmail.com

In her opinion on the case Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, independent lawyer Juliane Kokott has concluded that the Kingdom of Spain ought to take all necessary steps to eliminate existing incompatibility of the Treaty on Economic Issues between the Kingdom of Spain and the Holy See with the legislation of the European Union. In relation to that and as a final option, she proposes the termination of the Treaty that Spain should initiate. The aim of this article is to study the legal feasibility of this proposal, as well as of other ways in which the aforementioned treaty could be terminated, from the perspective of the international law and the legislation of the European Union. The article also will show why that option would not be acceptable in the case of the Treaty that the Republic of Croatia signed with the Holy See. This infeasibility stems from the relevant clauses of the Vienna Convention on the Law of Treatises as well as from the Treaty on Functioning of the European Union.

Keywords: *Treaty on Economic Issues between the Kingdom of Spain and the Holy See, Treaties between the Holy See and the Republic of Croatia, Vienna Convention on the Law of Treatises, articles 17th and 351st, Treaty on Functioning of the European Union, termination of international contracts.*