

DOI: 10.7251/GFP2212134D

UDC: 34(4-672EU):341.217.04(4-672EU)

Pregledni naučni rad*Datum prijema rada:*
1. jun 2022.*Datum prihvatanja rada:*
25. jul 2022.

Opšte pravno načelo međusobnog povjerenja u pravu Evropske unije

Rezime: U ovom radu, primjenom analitičkih i sintetičkih metoda, pri čemu u okviru njih središnje mjesto zauzimaju analiza sadržaja, uporedna i istorijsko-komparativna analiza, istražuje-mo opšte pravno načelo međusobnog povjerenja, koje se primjenjuje u više oblasti društvenih odnosa koje uređuje pravo Evropske unije, te koje do sada nije inkorporirano u osnivačke ugovore. Sadržinski određujemo opšta pravna načela, te ukazujući na njihov istorijski razvoj od Montan unije do Lisabona, vršimo distinkciju između njih i osnovnih principa na kojima počiva Evropska unija i koji su, između ostalog, bazično vezani za otvorenu ekonomiju i slobodnu konkurenciju, suprematiju prava Unije u odnosu na pravo država članica, autonomnost prava evropske organizacije, njegovu neposrednu primjenu, neposredno dejstvo i dr. Opšta pravna načela jasno odvajamo i od opštih načela koja su karakteristična za svaku zasebnu oblast koja je uređena u pravu evropske organizacije. Predmetno istraživanje će jasno pokazati koliki je značaj jurisprudencije Suda pravde u pozicioniranju načela međusobnog povjerenja u sistemu opštih pravnih načela Unije. Za potrebe ovog rada odvajamo situacije u kojima načelo međusobnog povjerenja djeluje između država članica od situacija u kojima ono djeluje između država članica i evropske organizacije. U konačnici donosimo zaključna razmatranja.

Ključne riječi: Evropska unija, Sud pravde EU, jurisprudencija, opšta pravna načela, opšte pravno načelo međusobnog povjerenja.

Radmila Dragišić

*Mr Radmila Dragišić
je zamjenik direktora
Republičkog sekretarijata za
zakonodavstvo i doktorand na
Pravnom fakultetu Univerziteta
u Banjoj Luci. Adresa
elektronske pošte: r.dragisic@
rsz.vladars.net*

1. UVOD

Opšta pravna načela su najopštije i najapstraktnije pravne norme kojima se ne utvrđuju konkretna prava i obaveze subjekata prava. Ona predstavljaju putokaz normativno-pravnog procesa, što znači da kazuju kako ta prava i obaveze treba da se utvrđuju, bilo kroz proces stvaranja, bilo kroz primjenu prava.¹ Gledajući iz ugla prava Evropske unije, kojeg pojedini autori smatraju posebnom granom međunarodnog prava sa odlikom detaljnijeg razvoja poveznice sa nacionalnim pravnim sistemima i snažnijom voljom država članica za transferom svojih

¹ Dragišić, R. (2021). *Nomotehnika kroz prizmu preuzimanja prava Evropske unije*. Banja Luka: JU Narodna i univerzitetska biblioteka Republike Srpske, 380.

nadležnosti toj međunarodnoj organizaciji,² opšta pravna načela možemo sadržinski odrediti kao apstraktne opšte pravne norme koje nisu izričito sadržane u pravnom sistemu, ali se mogu iz njega izvesti i formulirati. To su norme temeljnog karaktera, obilježene osobitim oblikom neodređenosti,³ koje se kada je riječ o evropskoj organizaciji dijele na ona koja su inkorporirana u osnivačke akte (npr. načelo solidarnosti, načelo uzajamnog priznanja) i na ona koja to nisu (npr. načelo međusobnog povjerenja).

Opšta pravna načela ne treba poistovjećivati sa osnovnim principima na kojima počiva Evropska unija i koji su, između ostalog, bazično vezani za otvorenu ekonomiju i slobodnu konkurenciju, suprematiju prava Unije u odnosu na pravo država članica, autonomnost prava evropske organizacije, njegovu neposrednu primjenu, neposredno dejstvo i dr. I osnovni principi razlikuju se po tome da li su inkorporirani u osnivačke akte (npr. princip otvorene ekonomije i slobodne konkurencije, princip suprematije, princip dodijeljenih nadležnosti, princip neposredne primjene, princip proporcionalnosti i princip subordinacije⁴) ili nisu (npr. princip autonomnosti, princip neposrednog dejstva, princip posrednog dejstva), a zajednička odlika im je da „otkrivaju“ suštinu prirode pravnog poretka Unije, pri čemu se ne koriste za popunjavanje pravnih praznina, već su više operativnog karaktera.

Opšta pravna načela ne treba poistovjećivati ni sa opštim načelima koja su karakteristična za svaku zasebnu oblast koja je uređena u pravu EU. Tako, na primjer u okviru izvora prava o zaštiti životne sredine značajnu ulogu ima načelo predostrožnosti, načelo solidne politike zaštite životne sredine, načelo integrisane životne sredine, načelo da zaagađivač plaća i sl.

Svoje inicijalne konture u jurisprudenciji Suda pravde opšta pravna načela dobijaju nakon uspostavljanja Montan unije, koja je predstavljala prvi stub evropske ekonomske integracije.⁵ U doktrini, zbog posezanja Suda pravde za opštim pravnim načelima, često nailazimo na spočitavanja u vezi sa „pravnostvaralačkom“ prirodom njegovih presuda. Neki čak aludiraju i na proizvoljnost tog pravosudnog organa zbog dominantne uloge njegove jurisprudencije u profilisanju opštih pravnih načela i njihovom pozicioniranju u pravnom sistemu Unije, iako se on prema načelima usmjeravao u skladu sa mogućnostima iz osnivačkih ugovora i izvodio ih iz pravnih izvora na snazi – drugih propisa Unije, odredbi najviših pravnih akata država članica ili iz međunarodnog prava. Važno je da se ukaže da pravna valjanost osnivačkih ugovora ne može biti ispitivana od strane Suda pravde, međutim prilikom tumačenja njihovih odredbi Sud se oslanjao na opšta pravna načela.⁶

Budući da Sud pravde nije u osnivačkim ugovorima pronalazio ovlaštenje da stvara pravo, on je pravne praznine popunjavao tako što je virtuosno posezao za njihovim nedo-

² Wessel, R. (2018). *Studying International and European Law: Confronting Perspectives and Combining Interests*. In: S. Garben, I. Govaere (eds.) *The Interface between International and EU Law*. Oxford: Hart Publishers.

³ Lozina, D. (2018). Ricardo Guastini, Sintaksa prava. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 55/2.

⁴ Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality, *OJ C 310/207*

⁵ Del Bo D. (1967). *European Community 10th – Common Market · Coal and Steel Community EURATOM. Commemorating the Signing the Rome Treaties*, 5. Preuzeto 20.4.2022, sa: <http://aei.pitt.edu/43747/1/A7486.pdf>.

⁶ Tučić, B. (2016). *Suverenitet, jurisprudencija i utavni pluralizam: ogled u pravnom poretku Evropske unije*. Banja Luka: JU Narodna i univerzitetska biblioteka Republike Srpske, 68.

voljno jasnim odredbama koje je tumačio kako bi promovisao opšta pravna načela. Upravo zato su pojedini autori, poput Hartlija, poimali da je Sud svoju aktivnost na stvaranju prava „maskirao“ kroz proces tumačenja.⁷ Jednu takvu odredbu je predstavljao član 220 Ugovora o Evropskoj zajednici u kojem je za djelovanje Suda pravde i Prvostepenog suda rečeno da „brinu o poštovanju prava prilikom tumačenja i primjene prava“. Gotovo većina pravnikâ bi se složila da izraz „poštovanje prava“ podrazumijeva i opšta pravna načela, jer i ona su pravo. U istom ugovoru, odredbama o vanugovornoj odgovornosti iz člana 288(2), bilo je propisano da se nadoknada štete vrši u skladu sa opštim načelima koja su zajednička pravima država članica a istu odredbu je sadržavao i član 188 Ugovora o Evropskoj zajednici za atomsku energiju. Danas se ona sadrži u članu 340(2) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU)⁸ gdje je propisano da je Unija, u pogledu vanugovorne odgovornosti, u skladu s opštim načelima koja su zajednička pravima država članica, dužna nadoknaditi svaku štetu koju njene institucije ili službenici prouzrokuju pri obavljanju svojih dužnosti. U konačnici, u članu 230 Ugovora o Evropskoj zajednici, u dijelu u kojem se propisuje postupak za ocjenu zakonitosti, kao osnova za poništaj akta Unije, uz kršenje odredbi Ugovora, navodi se i svako drugo pravilo koje se odnosi na njegovu primjenu. Danas je u članu 263(2) UFEU propisano da je u postupku ocjene zakonitosti akata institucija Unije Sud pravde EU nadležan u postupcima koje pokreću države članice, Evropski parlament, Savjet ili Komisija zbog nenadležnosti, bitne povrede postupka, povrede Ugovorâ ili bilo kojeg pravnog pravila vezanog za njihovu primjenu ili zbog zloupotrebe ovlaštenja.

U nastavku istražujemo opšte pravno načelo međusobnog povjerenja, koje je karakteristično za više oblasti društvenih odnosa koji se uređuju na ravni Evropske unije, te koje, obzirom na svoju vrednosnu supstancu, predstavlja poseban izvor prava sa ključnim uplivom na ostvarenje ciljeva iz primarnih i sekundarnih izvora *acquis*.

2. SADRŽINSKE ODREDNICE I DOSEG OPŠTEG PRAVNOG NAČELA MEĐUSOBNOG POVJERENJA

Opšte pravno načelo međusobnog povjerenja podrazumijeva da svaka država članica mora da pretpostavi da su određene mjere koje preduzimaju druge države članice u saglasnosti sa pravom Unije, da su usredsrijeđene na promovisanje i zaštitu vrijednosti te evropske organizacije i poštovanje osnovnih prava *i.e.* da su njihovi nacionalni pravni sistemi sposobni da omoguće zaštitu tih vrijednosti. Ono je, kao uslov inovativne saradnje,⁹ najdominantnije u sferi podijeljenih nadležnosti između Evropske unije i država članica i predstavlja osnovu na kojoj treba međusobno da djeluju nacionalni sudovi. Inicijalno se načelo međusobnog povjerenja posmatralo iz ugla vertikalnog odnosa između svake države članice i evropske nadnacionalne organizacije (inicijalni primjeri iz jurisprudencije Suda pravde tiču se tog vertikalnog odnosa), da bi kasnije u fokusu bilo međusobno povjerenje između država članica (horizontalni odnos). Na jurisprudencijnoj ravni, i neki od najnovijih slučajeva, koje u postupku rješavanja prethodnih pitanja upućenih od strane nacionalnih sudova razmatra Sud pravde, iziskuju tumačenje načela međusobnog povje-

⁷ Hartley, T. C. (1998). *Temelji prava Evropske zajednice: uvod u ustavno i upravno pravo Evropske zajednice*. Sarajevo: Fond za otvoreno društvo, Magistrat, Sarajevo, 130.

⁸ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal*, C 83, 30. 3. 2010.

⁹ Fichera, M. (2009). *Mutual Trust in European Criminal Law. Working Paper Series*, 10.

renja. Tako je, na primjer u slučaju C-262/21 PPU¹⁰, postavljeno pitanje treba li načelo međusobnog povjerenja među državama članicama tumačiti na način da država koja predaje dijete može u skladu s tim načelom pretpostaviti da će država boravišta djeteta ispuniti obaveze ili interes djeteta zahtjeva da se od tijela države boravišta zatraže pojašnjenja o konkretnim mjerama koje su preduzete ili koje će se preduzeti radi njegove zaštite kako bi država članica koja predaje dijete mogla ocijeniti, između ostalog, primjerenost tih mjera s obzirom na interes djeteta.

Pokazuje se korisnim ukazati na odnos načela međusobnog povjerenja sa principom suprematije te opštim pravnim načelom uzajamnog priznavanja i principom autonomnosti,¹¹ kao i istražiti da li se ono primjenjuje i na treće zemlje ili samo na države članice Evropske unije.

U pravnoj literaturi često se pominje doktrina *Horizontal Solange*,¹² koja je sušta suprotnost vertikalnom uglu posmatranja slučajeva *Solange 1*¹³ i *Solange 2*¹⁴. *Solange 1* je predmet koji se odnosio na odbijanje Saveznog ustavnog suda Njemačke da bezuslovno prihvati suprematiju prava Zajednice te koji je narušio usklađivanje nacionalnog i prava Zajednice za koje se zalagao Sud pravde. Ustavni sud je iznio zamjerku koja se odnosila na implikacije konfliktnih mjera zajednice po ljudska prava garantovana njemačkim propisima. Riječ je o njemačkom propisu koji nije podrazumijevao prenos nadležnosti jer bi taj prenos mogao rezultirati time da bude u suprotnosti sa „neodvojivim i esencijalnim“ elementima njemačkog ustavnog akta. Zaštita ljudskih prava je, prema stavu nacionalnog suda, neodvojivi i esencijalni ustavni princip i stoga nacionalni propis kojim se garantuju ljudska prava ima prednost u odnosu na pravo Zajednice u slučaju njihovog međusobnog sukoba i to sve dok se na ravni Zajednice ne stvori sistem zaštite ljudskih prava koji bi odgovarao onom koji postoji u nacionalnim okvirima. Moglo bi da se kaže da je u slučaju *Solange 1* došlo do „sudara“ načela međusobnog povjerenja sa principom suprematije prava evropske organizacije. Otprilike trinaest godina nakon slučaja *Solange 1*, uslijedio je slučaj *Solange 2*, kada je Savezni ustavni sud Njemačke iznio potpuno suprotan, moglo bi da se kaže kompromisni, stav ocijenivši da je uspostavljen odgovarajući sistem garancije ljudskih prava na nivou Zajednice. Naime, iznio je značajno drugačija stanovišta u odnosu na ona iz *Solange 1*. Taj je sud istakao da sve dok evropske zajednice i, posebno, jurisprudencija Suda pravde, obezbjeđuju zaštitu osnovnih ljudskih prava na način koji bi bio sličan onom kojeg bezuslovno garantuje relevantan propis Njemačke, te sve dok obezbjeđuju zaštitu njihovog suštinskog sadržaja, Savezni ustavni sud neće preispitivati primjenjivost akata koje usvajaju institucije Zajednice i utvrđivati njihovu usaglašenost sa osnovnim pravima koja garantuje njemački propis. Dakle, naknadno uspostavljanje međusobnog povjerenja između Zajednica i države članice opravdavaju naziv doktrine *Ho-*

¹⁰ C-262/21 PPU *A v B*, ECLI:EU:C:2021:640, para. 30(4).

¹¹ De Witte, B. (2010). European Union Law: How Autonomous is its Legal Order?. *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 65(1). Preuzeto 20.4.2022, sa: <http://hdl.handle.net/1814/15564>.

¹² Conor, I. (2021). Suspending Horizontal Solange: A Decentralized Instrument for Protecting Mutual Trust and the European Rule of Law. *Part of the Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht book series* (Beiträge, volume 298).

¹³ C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI:EU:C:1970:114

¹⁴ C-126/81 *Wünsche Handelsgesellschaft v Federal Republic of Germany*, ECLI identifier: ECLI:EU:C:1982:144

rizontal Solange, naravno uz apostrofiranje horizontalne dimenzije jer se u sadašnjem periodu integracija, kako smo naprijed pomenuli, opšte načelo međusobnog povjerenja uglavnom odnosi na povjerenje koje treba da postoji između država članica.

Pored inicijalnog „sudara“ sa principom suprematije, pojedini autori smatraju da je postojanje međusobnog povjerenja preduslov za ostvarivanje načela uzajamnog priznavanja za koje smo naprijed naveli da je inkorporirano u UFEU.¹⁵ Istovremeno oni ocjenjuju da je usvajanje međusobnog povjerenja kao baze za integraciju, a prije svega kao mehanizma za priznanje i izvršenje presuda ambiciozan projekat. Konkretnije, oni ukazuju na kompleksan odnos između međusobnog povjerenja, zaštite osnovnih prava, uzajamnog priznavanja i izvršenja presuda. U drugim izvorima, međutim, postoji jasno izražen suprotan stav da, priznajući granice međusobnog povjerenja, propisi Unije ograničavaju automatsko priznavanje i izvršenje sudskih odluka u određenim oblastima.¹⁶ U novijoj praksi Suda pravde profilise se stav o tome da su načelo međusobnog povjerenja i načelo uzajamnog priznavanja u pravu EU od fundamentalnog značaja, s obzirom da, kako to Sud navodi na primjer u predmetu *Aranyosi and Căldăraru*¹⁷, omogućavaju stvaranje i održavanje područja bez unutrašnjih granica. Preciznije, princip međusobnog povjerenja zahtjeva, posebno u pogledu područja slobode, bezbjednosti i pravde, da svaka od država članica, osim u izuzetnim okolnostima, smatra da sve ostale države članice poštuju propise Unije, a posebno osnovna prava priznata pravom te evropske organizacije. Međutim, Sud je u navedenom predmetu zauzeo i stav koji je išao u prilog ublažavanja rigidnosti pozicija Suda iz Mišljenja 2/13¹⁸, o čemu govorimo u nastavku.

Intrigantnim se pokazuje i odnos načela međusobnog povjerenja sa načelom autonomnosti prava Evropske unije, koji se ekstenzivno obrazlaže u Mišljenju Suda pravde 2/13. Riječ o Mišljenju u kojem se sadrži određenje u vezi pristupanja Unije Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Sud u tom mišljenju podsjeća da Unija ima sopstveni poredak nove vrste, posebne prirode, te ustavni okvir i sopstvena osnovna načela, posebno razvijenu institucionalnu strukturu te skup pravnih pravila koja osiguravaju njeno funkcionisanje.¹⁹ Konstatuje da je pravo Unije autonoman izvor prava, ustanovljen Ugovorima, da je nadređeno u odnosu na pravo država članica, te da su bitne karakteristike prava Unije dovele do strukturirane mreže načela, pravila i međuzavisnih pravnih odnosa koji povezuju samu Uniju i njene države članice kao i države članice međusobno, koje učestvuju u procesu stvaranja sve tješnje povezane unije među narodima Evrope. Govoreći o autonomnosti prava Evropske unije u odnosu na prava država članica kao i u odnosu na međunarodno pravo, Sud ukazuje na potrebu da se tumačenje osnovnih prava osigura u

¹⁵ Losy, O., Podolska, A. (2018). The Principle of Mutual Trust in the Area of Freedom, Security and Justice. Analysis of Selected Case Law. *Adam Mickiewicz University Law Review*, 185-204, DOI 10.14746/ppuam.2018.8.13

¹⁶ B'ard, P., van Ballegooij, W. (2018). Judicial independence as a precondition for mutual trust? The CJEU in *Minister for Justice and Equality v. LM*. *New Journal of European Criminal Law*, 9(3), 355, DOI: 10.1177/2032284418801569

¹⁷ Joined cases C-404/15 and C-659/15 PPU Pál *Aranyosi and Robert Căldăraru v Generalstaatsanwaltschaft Bremen*, ECLI:EU:C:2016:198;

¹⁸ Case Opinion 2/13 Opinion pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ECLI:EU:C:2014:2454.

¹⁹ Para. 158

okviru strukture i ciljeva Unije.²⁰ U tom smislu taj pravosudni organ je ukazao da bi, na primjer, svaka arbitražna odluka uvijek rezultirala obavezujućim tumačenjem prava EU. To je zato što je Sud funkciju autonomnosti manifestovao kao mehanizam za uspostavljanje neke vrste „spoljnog“ primata prava EU, ograničavajući mogućnost država članica da sarađuju na međunarodnom nivou van pravnog poretka EU.²¹

U Mišljenju 2/13 Sud ukazuje da se bazično značenje načela međusobnog povjerenja među državama članicama u pravu Evropske unije ogleda u stvaranju i održavanju prostora bez unutrašnjih granica. S tim u vezi, svaka država članica treba da pretpostavi, posebno u području slobode, bezbjednosti i pravde, da sve druge države članice, osim u izuzetnim okolnostima, poštuju pravo Unije i osnovna prava koja su na nivou Unije zaštićena.²² Sud konstatuje da, u mjeri u kojoj Konvencija, time što nalaže da se Unija i države članice smatraju ugovornim stranama ne samo u svojim odnosima s ugovornim stranama koje nisu države članice Unije nego i u svojim međusobnim odnosima, uključujući kad te odnose uređuje pravo Unije, zahtijeva da jedna država članica provjerava poštovanje osnovnih prava od strane druge države članice, iako pravo Unije nameće međusobno povjerenje među tim državama članicama, pristupanje može ugroziti ravnotežu na kojoj je Unija utemeljena te autonomnost prava Unije.²³ Uz to, obavezu država članica da se koriste mehanizmima za rješavanje sporova uspostavljenim pravom Unije – a posebno da poštuju nadležnosti Suda – treba shvatiti kao poseban odraz njihove generalne obaveze lojalnosti.²⁴ Suštinski, ocijenjeno je da Sporazum o pristupanju Unije Konvenciji može uticati na autonomnost prava Unije, te da može uticati i na djelotvornost načela međusobnog povjerenja među državama članicama. Dakle, riječ je o prilično rigidnom stavu, koji će, kako smo ranije nagovijestili, biti donekle ublažen upravo u predmetu *Aranyosi and Căldăraru* u kojem je donesena “presuda kompromisa” budući je Sud pravde odlučio da postupanje po Evropskom nalogu za hapšenje mora biti odloženo ako postoji stvarni rizik od nehumanog ili ponižavajućeg postupanja u uslovima pritvora.²⁵

Ne manje intrigantna situacija postoji i u slučajevima u kojima je Sud pravde davao mišljenja o zaključivanju međunarodnih trgovinskih ugovora nove generacije, pa je tako u Mišljenju 1/17²⁶ koje je dao povodom zaključivanja CETA ugovora²⁷, utvrdio da su države članice, u svim područjima koja proizlaze iz prava Unije, dužne poštovati načelo među-

²⁰ Para. 170

²¹ Dimopoulos, A. (2018). Achmea: The principle of autonomy and its implications for intra and extra-EU BITs. *Blog of the European Journal of International Law*. Preuzeto 20.4.2022, sa <https://www.ejiltalk.org/achmea-the-principle-of-autonomy-and-its-implications-for-intra-and-extra-eu-bits/>

²² Case Opinion 2/13 Opinion pursuant to Article 218(11) TFEU, para. 191.

²³ Para. 194

²⁴ Para. 202

²⁵ Willems, A. (2019). The Court of Justice of the European Union’s Mutual Trust Journey in EU Criminal Law: From a Presumption to (Room for) Rebuttal. *German Law Journal*, 20, doi:10.1017/glj.2019.32

²⁶ Avis 1/17 Opinion pursuant to Article 218(11) TFEU — Comprehensive Economic and Trade Agreement between Canada, of the one part, and the European Union and its Member States, of the other part (CETA), ECLI:EU:C:2019:341

²⁷ Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between Canada, of the one part, and the European Union and its Member States, of the other part.

sobnog povjerenja.²⁸ To načelo, prema ocjeni Suda, svakoj od država nalaže da postupa u dobroj vjeri, tako što će, osim u izuzetnim okolnostima, smatrati da ostale države članice poštuju pravo Unije, uključujući osnovna prava, poput prava na efikasan pravni lijek pred nezavisnim sudom. Međutim, to načelo, posebno kada je riječ o poštovanju prava na efikasan pravni lijek pred nezavisnim sudom, ne primjenjuje se u odnosima između Unije i trećih zemalja.²⁹

3. UPOTREBA OPŠTEG PRAVNOG NAČELA MEĐUSOBNOG POVJERENJA U ODABRANIM IZVORIMA PRAVA I JURISPRUDENCIJI SUDA PRAVDE EU

Istorijski hodogram u domenu jurisprudencije Suda pravde govori u prilog tome da se izraz „međusobno povjerenje“ pojavljuje u Mišljenju 1/75³⁰ koje je Sud dao na osnovu člana 228(1) Ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici. Sud je odlučio da ovlašćenje za zaključivanje međunarodnih ugovora o trgovinskim pitanjima ne može biti „uporedno ovlašćenje“ jer je korišćenjem takvog ovlašćenja postojala mogućnost da države članice zauzmu stavove prema trećim zemljama koji se razlikuju od onih koje bi Zajednica inače usvojila pema njima, dovodeći na taj način u pitanje međusobno povjerenje unutar Zajednice. Dakle, u navedenom Mišljenju, koje se odnosi na vertikalni odnos između država članica i Zajednice, Sud se poziva na međusobno povjerenje u odnosu između Zajednice i država članica. Potom je uslijedila upotreba izraza „međusobno povjerenje“ u horizontalnoj percepciji odnosa između država članica u oblasti unutrašnjeg tržišta, u domenu harmonizacije dokumenata iz oblasti veterinarske inspekcije na ravni Zajednice.³¹

Sud je nastavio sa upotrebom načela međusobnog povjerenja u različitim oblastima prava, premda je ono najviše povezano sa područjem pravosudne saradnje u građanskim i krivičnim stvarima. To je u osnovi zbog činjenice da je u tom području načelo međusobnog priznavanja presuda i određenih odluka u vansudskim predmetima nukleus sudske saradnje u građanskim i krivičnim stvarima. Upravo to uzajamno priznanje se i zasniva na međusobnom povjerenju, što je naglašeno i u uvodnim izjavama različitih izvora prava iz dotičnog područja.

Tako je na primjer u uvodnim izjavama Uredbe Savjeta (EU) 2019/1111 o nadležnosti, priznavanju i izvršenju odluka u bračnim sporovima i u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću te međunarodnoj otmici djece³², na tri mjesta u uvodnim izjavama pomenuto načelo međusobnog povjerenja. Prvo, ukazano je da je uredno i ispravno funkcionisanje područja pravde u Uniji, uz poštovanje različitih pravnih sistema i tradicija država članica, od izuzetne važnosti za Uniju, te da bi u tom smislu trebalo dodatno unapređivati međusobno povjerenje među pravosudnim sistemima. Potom je proklamovano da uzajamno povjerenje u pravosuđe na ravni Unije opravdava princip prema kojem bi odluke u bračnim sporovima i u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću donesene u

²⁸ Para. 128 of the CETA *Avis*

²⁹ Para. 129 of the CETA *Avis*

³⁰ Opinion of the Court of 11 November 1975 given pursuant to Article 228 of the EEC Treaty. - *Avis* 1/75. ECLI:EU:C:1975:145

³¹ C-46/76 *W. J. G. Bauhuis v The Netherlands State*, para. 22, ECLI identifier: ECLI:EU:C:1977:6

³² Council Regulation (EU) 2019/1111 of 25 June 2019 on jurisdiction, the recognition and enforcement of decisions in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, and on international child abduction, *OJ L* 178, 2.7.2019, 1–115 (recitals 3, 54 i 55).

jednoj državi članici trebalo da budu priznate u svim državama članicama bez potrebe za bilo kakvim postupkom priznavanja. I konačno, ukazano je na potrebu da bi se priznavanje i izvršenje odluka, vjerodostojnih isprava i sporazuma donesenih u nekoj državi članici trebalo osnivati na načelu međusobnog povjerenja, te bi razlozi za nepriznavanje trebalo da budu svedeni na minimum s obzirom na glavni cilj same Uredbe, odnosno olakšavanje priznavanja i izvršenja te efikasnu zaštitu interesa djeteta. U jurisprudencijom dijelu, kada je riječ o području koje je pokriveno predmetnom Uredbom (odnosno njenom uredbom prethodnicom³³) treba da se pomene slučaj *Zarraga v Simone Pelz*³⁴, u kojem se konstatuje da se sistemi za priznavanje i izvršenje presuda donesenih u državi članici zasnivaju na načelu međusobnog povjerenja između država članica i činjenici da su njihovi nacionalni pravni sistemi sposobni da obezbijede ekvivalentnu i efikasnu zaštitu osnovnih prava, priznatih na nivou Evropske unije, posebno u Povelji o osnovnim pravima.³⁵

Danas se gotovo bez dileme međusobno povjerenje kvalifikuje kao načelo koje djeluje *in favorem* kreiranja evropskog krivičnog područja, pri čemu se lisabonska rješenja smatraju ključnim za unapređenje saradnje u tom području, dok se predlisabonskom periodu spočitava određena skučenost u djelovanju institucija. U potonjem periodu, ni na širem međunarodnom planu, konkretno na ravni Savjeta Evrope, okolnosti nisu bile naklonjene unapređenju međunarodne saradnje u navedenom području, već su usvajana rješenja koja su se provodila samo na nacionalnom nivou (konvencije i protokoli) ili su izrađivane radne verzije konvencija koje, velikim dijelom zbog nedostatka međusobnog povjerenja, nikada nisu dočekale svoju aktuelnu primjenu. Međutim, kada je riječ o jurisprudenciji Suda pravde, već u vrijeme projektovanja Ugovora o Ustavu za Evropu, te donošenja Ugovora iz Lisabona, nailazimo na češća pozivanja na načelo međusobnog povjerenja u domenu evropskog krivičnog područja, o čemu *inter alia* govore slučajevi *Gözütok and Brügge*³⁶ (koji se odnosi na Schengenski *acquis*), *Gasparini, L.H. van Esbroesk, Staatsanwaltschaft Regensburg v. Klaus Bourquain, Dominic Wolzenburg*.³⁷ Taj trend je nastavljen i nakon 2014 godine, kada su uslijedile presude u predmetima *Aranyosi and Căldăraru*³⁸, *Piotrowski*³⁹, *LM C-216/18 PPU*⁴⁰, *Dumitru-Tudor Dorobantu*⁴¹, *Centraal Justitiele Incassobureau*⁴². Doduše, ove presude su uslijedile nakon Mišljenja Suda pravde 2/13 a njihovu kompilaciju, kao i prikaz posljednjih presuda Suda za ljudska prava koje se bave načelom međusobnog povjerenja, dala je *ad hoc* pregovaračka grupa za pristu-

³³ Regulation (EC) No 2201/2003 – Jurisdiction, recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and matters of parental responsibility repealing Regulation (EC) No 1347/2000, *OJ L* 338, 23.12.2003, 1–29

³⁴ C-491/10 PPU *Joseba Andoni Aguirre Zarraga v Simone Pelz*, para. 46 i 70, ECLI:EU:C:2010:828.

³⁵ Charter of Fundamental Rights of the European Union, *OJ C* 326, 26.10.2012, 391–407

³⁶ Joined cases C-187/01 and C-385/01 *Gözütok and Brügge*, ECLI:EU:C:2003:87.

³⁷ Sulima, A. (2013). The Normativity of the Principle of Mutual Trust Between EU Member States within the Emerging European Criminal Area. *Wroclaw Review of Law, Administration & Economic*, 3(1), 82.

³⁸ Joined cases C-404/15 and C-659/15 PPU *Pál Aranyosi and Robert Căldăraru v Generalstaatsanwaltschaft Bremen*, ECLI:EU:C:2016:198;

³⁹ C-367/16 *Dawid Piotrowski*, ECLI:EU:C:2018:27.

⁴⁰ C-216/18 PPU *LM - Minister for Justice and Equality (Deficiencies in the system of justice)*, ECLI:EU:C:2018:586.

⁴¹ C-128/18, *Dumitru-Tudor Dorobantu*, ECLI:EU:C:2019:857.

⁴² C-671/18, *Centraal Justitiele Incassobureau*, ECLI:EU:C:2019:1054.

panje Evropske unije Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.⁴³ Kompilacija je uslijedila kao svojevrsan odgovor na Mišljenje 2/13, u kojem je zauzet stav da je načelo međusobnog povjerenja u pravu Evropske unije rezervisano samo za države članice, a ne za treće zemlje. Iako Sud pravde EU i Sud za ljudska prava raspolažu različitim kompetencijama, ne može se prenebregnuti činjenica da oba nastoje da osnaže zaštitu osnovnih prava pojedinaca i da su oba zauzeli stav da u izuzetnim okolnostima kršenje tih prava može dovesti do ograničenja međusobnog povjerenja.⁴⁴ Međutim, praćenjem logike Mišljenja 2/13 izvodi se zaključak da je ograničenje načela međusobnog povjerenja moguće samo u slučaju najtežih kršenja osnovnih sloboda.

Od novijih pravnih izvora, ukazujemo i na Uredbu (EU, Euratom) 2020/2092 Evropskog parlamenta i Savjeta o opštem režimu uslova koji se postavljaju u svrhu zaštite Budžeta EU⁴⁵, koja u svojoj uvodnoj izjavi (5) određuje da kada zemlja kandidatkinja postane država članica, pridružuje se pravnoj strukturi koja počiva na osnovnoj pretpostavci prema kojoj svaka država članica dijeli sa svim drugim državama članicama i priznaje da one s njom dijele niz zajedničkih vrijednosti na kojima se osniva Unija, kao što je to navedeno u članu 2 Ugovora o Evropskoj uniji. Ta pretpostavka podrazumijeva i opravdava postojanje uzajamnog povjerenja među državama članicama u priznavanju tih vrijednosti i u poštovanju prava Unije koje ih provodi. Zakoni i prakse država članica trebali bi i dalje biti u skladu sa zajedničkim vrijednostima na kojima se Unija osniva. Na navedenu uvodnu izjavu pomenute uredbe poziva se i Sud pravde u predmetu *Hungary v European Parliament and Council of the European Union*⁴⁶ kada, u svojoj presudi od 16. februara 2022. godine, u paragrafima 125 i 129, između ostalog, aludira na međusobno povjerenje država članica u priznavanju vrijednosti na kojima se temelji Unija i poštovanju prava Unije, te ukazuje da međusobno povjerenje počiva na obavezi svake od država članica da se uskladi sa obavezama koje ima na osnovu prava Unije, kao i da poštuje vrijednosti Unije među kojima se nalazi i vrijednost vladavine prava.

4. ZAKLJUČAK

Opšte pravno načelo međusobnog povjerenja čini osnovu velikog broja propisa Evropske unije iz područja unutrašnjeg tržišta i područja slobode, bezbjednosti i pravde. Pojavilo se u ranoj fazi integracionog procesa i to uglavnom u domenu slobodnog kretanja roba i uzajamnog priznavanja stručnih kvalifikacija a naknadno je prepoznato i u okviru evropske pravosudne saradnje u građanskim i krivičnim stvarima te u zajedničkoj politici azila. Ono što se, takođe, ne može prenebregnuti jeste njegova interakcija sa osnovnim

⁴³ CONSEIL DE L'EUROPE, 7th meeting of the CDDH AD HOC NEGOTIATION GROUP („47+1“) on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Compilation of cases in the area of Basket 3 (“The principle of mutual trust between the EU member states”), 9 November 2020.

⁴⁴ Ralli, E. (2017). *The Principle of Mutual Recognition Based on Mutual Trust and the Respect for Fundamental Rights: The Case of the Framework Decision on the European Arrest Warrant*. European Law Institute, 6.

⁴⁵ Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, OJ L 433I , 22.12.2020, 1–10

⁴⁶ Case C-156/21 *Hungary v European Parliament and Council of the European Union*, ECLI:EU:C:2022:97

vrijednostima, prije svega vladavinom prava i ljudskim pravima. Međutim, još uvijek nije inkorporirano u osnivačke ugovore, što podrazumijeva da se još uvijek oblikuje kroz sekundarni *acquis* i kroz jurisprudenciju Suda pravde.

Načelo međusobnog povjerenja ima svoju horizontalnu i svoju vertikalnu dimenziju, ovisno o tome da li se na njega vrši poziv *in favorem* regulisanja odnosa povjerenja između država članica ili između država članica i nadnacionalne evropske organizacije. U prvoj varijanti nacionalni sudovi djeluju proaktivno tražeći da Sud pravde u određenim pitanjima tumači opšte pravno načelo međusobnog povjerenja i njegovu primjenjivost u pojedinačnim slučajevima. U drugoj, nacionalni pravni poreci, kako se pokazuje iz naprijed prezentovanog slučaja *Solange*, još uvijek zadržavaju pravo da reaguju u domenu zaštite osnovnih ljudskih prava u slučaju da ona na adekvatan način *pro futuro* ne budu zaštićena na ravni Evropske unije.

Kada je riječ o odnosima sa trećim zemljama i međunarodnim organizacijama, kao subjektima međunarodnog javnog prava, u jurisprudenciji Suda pravde se načelo međusobnog povjerenja koristilo kao "pogled sa visine" budući se kroz tu jurisprudenciju tumačilo na način da je ono ekskluzivno primjenjivo samo na intra EU situacije i da nema spoljno dejstvo. Međutim, veoma je teško naći opravdanje za izuzimanje od primjene načela međusobnog povjerenja u aranžmanima sa trećim zemljama i međunarodnim organizacijama kako se to pokušava uraditi posredstvom mišljenja Suda 2/13 i 1/17. To je posebno teško ako su aranžmani sa tim trećim međunarodnim javnopravnim subjektima u vezi sa osnovnim principom otvorene ekonomije i slobodne konkurencije, koje je fundamentalni princip kada je riječ o integrativnom modelu na kojem inicijalno i u kontinuitetu počiva evropska organizacija.

Predano posvećivanje istraživanju istorije razvoja opšteg pravnog načela međusobnog povjerenja i njegove vrednosne supstance navodi na zaključak da ono predstavlja platformu čijom razradom su dodatno osnažena ostala opšta pravna načela, osnovni principi i načela specifična za svaku pojedinu oblast koja je tretirana od strane pravne tekovine. Takav se zaključak izvodi i iz osnovne funkcije tog načela a to je da bude oslonac procesu integracije tako što će "otvoriti" različite nacionalne pravne poretke ali i biti u službi zaštite interesa Evropske unije u odnosima sa trećim zemljama i međunarodnim organizacijama.

LITERATURA

Monografije, članci

- B´ard, P. & van Ballegooij, W. (2018). Judicial independence as a precondition for mutual trust? The CJEU in *Minister for Justice and Equality v. LM*. *New Journal of European Criminal Law*, 9(3). DOI: 10.1177/2032284418801569.
- Conor, I. (2021). Suspending Horizontal *Solange*: A Decentralized Instrument for Protecting Mutual Trust and the European Rule of Law. *Part of the Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht book series* (Beiträge, volume 298).
- De Witte, B. (2010). European Union Law: How Autonomous is its Legal Order?. *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 65(1). <http://hdl.handle.net/1814/15564>.
- Del Bo D. (1967). European Community 10th – Common Market · Coal and Steel Community EURATOM, Commemorating the Signing the Rome Treaties, Preuzeto 20.4.2022, sa: <http://aei.pitt.edu/43747/1/A7486.pdf>.
- Dimopoulos, A. (2018). Achmea: The principle of autonomy and its implications for intra and extra-EU BITs. Blog of the European Journal of International Law. Preuzeto 20.4.2022, sa <https://www.ejilt->

- alk.org/achmea-the-principle-of-autonomy-and-its-implications-for-intra-and-extra-eu-bits/
- Dragišić, R. (2021). *Nomotehnika kroz prizmu preuzimanja prava Evropske unije*. Banja Luka: JU Narodna i univerzitetska biblioteka Republike Srpske.
- Fichera, M. (2009). Mutual Trust in European Criminal Law. *Working Paper Series*, 10.
- Hartley, T. C. (1998). *Temelji prava Evropske zajednice: uvod u ustavno i upravno pravo Evropske zajednice*. Sarajevo: Fond za otvoreno društvo, Magistrat.
- Losy, O., Podolska, A. (2018). The Principle of Mutual Trust in the Area of Freedom, Security and Justice. Analysis of Selected Case Law. *Adam Mickiewicz University Law Review*, DOI 10.14746/ppuam.2018.8.13.
- Lozina, D. (2018). Ricardo Guastini, Sintaksa prava. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 55/2.
- Ralli, E. (2017). *The Principle of Mutual Recognition Based on Mutual Trust and the Respect for Fundamental Rights: The Case of the Framework Decision on the European Arrest Warrant*. European Law Institute.
- Sulima, A. (2013). The Normativity of the Principle of Mutual Trust Between EU Member States with the Emerging European Criminal Area. *Wroclaw Review of Law, Administration & Economic*, 3(1).
- Tučić, B. (2016). *Suverenitet, jurisprudencija i ustavni pluralizam: ogled u pravnom poretku Evropske unije*, Banja Luka: JU Narodna i univerzitetska biblioteka Republike Srpske.
- Von Bogdandy, A. et al. (2021). *Defending Checks and Balances in EU Member States, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-62317-6>.
- Wessel, R. (2018). Studying International and European Law: Confronting Perspectives and Combining Interests. In: S. Garben and I. Govaere (eds.) *The Interface between International and EU Law*. Oxford: Hart Publishers.
- Willems, A. (2019). The Court of Justice of the European Union's Mutual Trust Journey in EU Criminal Law: From a Presumption to (Room for) Rebuttal. *German Law Journal*, 20, doi:10.1017/glj.2019.32.

Pravni izvori

- C-11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, ECLI:EU:C:1970:114.
- C-46/76 W. J. G. Bauhuis v The Netherlands State, pp. 22, ECLI identifier: ECLI:EU:C:1977:6.
- C-126/81 Wünsche Handelsgesellschaft v Federal Republic of Germany, ECLI identifier: ECLI:EU:C:1982:144.
- Joined Cases C-187/01 and C-385/01 Gözütok and Brügge, ECLI:EU:C:2003:87.
- C-491/10 PPU *Joseba Andoni Aguirre Zarraga v Simone Pelz*, para. 46 i 70, ECLI:EU:C:2010:828.
- Joined cases C-404/15 and C-659/15 PPU Pál Aranyosi and Robert Căldăraru v Generalstaatsanwaltschaft Bremen, ECLI:EU:C:2016:198.
- Joined Cases C-404/15 and C-659/15 PPU Pál Aranyosi and Robert Căldăraru v Generalstaatsanwaltschaft Bremen, ECLI:EU:C:2016:198.
- C-367/16 Dawid Piotrowski, ECLI:EU:C:2018:27.
- Case C-128/18, Dumitru-Tudor Dorobantu, ECLI:EU:C:2019:857.
- C-216/18 PPU LM - Minister for Justice and Equality (Deficiencies in the system of justice), ECLI:EU:C:2018:586.
- C-671/18, Centraal Justitieel Incassobureau, ECLI:EU:C:2019:1054.
- C-156/21 *Hungary v European Parliament and Council of the European Union*, ECLI:EU:C:2022:97.
- C-262/21 PPU A v B, ECLI:EU:C:2021:640.

- Opinion of the Court of 11 November 1975 given pursuant to Article 228 of the EEC Treaty. - Avis 1/75. ECLI:EU:C:1975:145.
- Case Opinion 2/13 Opinion pursuant to Article 218(11) TFEU — Draft international agreement — 16. Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ECLI:EU:C:2014:2454.
- Case Avis 1/17 Opinion pursuant to Article 218(11) TFEU — Comprehensive Economic and Trade 18. Agreement between Canada, of the one part, and the European Union and its Member States, of the other part (CETA), ECLI:EU:C:2019:341.
- Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal*, C 83, 30. 3. 2010.
- Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality, *OJ C* 310/207.
- Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between Canada, of the one part, and the European Union and its Member States, of the other part, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf.
- Council Regulation (EU) 2019/1111 of 25 June 2019 on jurisdiction, the recognition and enforcement of decisions in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, and on international child abduction, *OJ L* 178, 2.7.2019, 1–115 (recitals 3, 54 i 55).
- Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, *OJ L* 433I, 22.12.2020, 1–10.
- CONSEIL DE L'EUROPE, 7th meeting of the CDDH AD HOC NEGOTIATION GROUP („47+1“) on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Compilation of cases in the area of Basket 3 (“The principle of mutual trust between the EU member states”), 9 November 2020.

General Legal Principle of Mutual Trust in European Union Law

Summary: In this paper, through analytical and synthetic methods, where the central place is occupied by content analysis, comparative and historical-comparative analysis, we consider the general legal principle of mutual trust, which is applied in several areas of social relations governed by European Union law and which has not yet been incorporated into the founding treaties. In terms of content, we determine general legal principles, and by pointing out their historical development from the Montan Union to Lisbon, we make a distinction between them and the basic principles on which the European Union lays and which are, among other things, essentially related to open economy and free competition, supremacy of Union law in relation to laws of the Member States, autonomy of European organization law, its direct application, direct effect, etc. We separate the general legal principles from the general principles characteristic for each separate area that is regulated in the law of the European organization. This research will clearly show the significance of the case-law of the Court of Justice in positioning the principle of mutual trust in the system of general legal principles of the Union. For the purposes of this paper, we separate situations in which the principle of mutual trust acts between the Member States from situations in which it operates between the Member States and the European organization. In the end, we present key considerations.

Key words: European Union, Court of Justice of the EU, case-law, general legal principles, general legal principle of mutual trust.

