

Jovan Vujičić*

UDK 341.231.14(4-672EU)

341.6

str. 49- 74.

UTICAJ EVROPSKE KONVENCIJE O LJUDSKIM PRAVIMA NA PRAVO EVROPSKE UNIJE KROZ PRAKSU SUDOVA DRŽAVA ČLANICA I EVROPSKOG SUDA PRAVDE

Apstrakt

U radu su, na primeru zaštite ljudskih prava u pravnom poretku Evropske unije, analizirani stavovi Evropskog suda pravde i nacionalnih sudova, koji se tiču odnosa prava Evropske unije i prava država članica, kao i uticaj koji je Evropska konvencija o ljudskim pravima imala u tom smislu. Konvencija je Sudu pravde poslužila kao korisna smernica prilikom odlučivanja da li je neko pravo obuhvaćeno opštim pravnim načelima, budući da se njome odražavaju zajednički preuzete obaveze od strane svih država članica. Redovno pozivanje na odgovarajuće odredbe Evropske konvencije o ljudskim pravima i njihovo tumačenje dato od strane Evropskog suda za ljudska prava, doprinelo je povećanju kredibiliteta prava Evropske unije u pogledu zaštite ljudskih prava i uticalo je da vrhovni i ustavni sudovi država članica prihvate zaštitu osnovnih prava, obezbeđenu u okviru pravnog poretku Evropske unije, kao delotvornu i suštinski sličnu zaštitu predviđenoj nacionalnim ustavima.

Ključne reči: Evropska konvencija o ljudskim pravima, pravo Evropske unije, Povelja Evropske unije o osnovnim pravima, načelo primata prava Evropske unije.

* Asistent Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu.

1. Uvod

Ugovori o osnivanju Evropskih zajednica, prvobitno, nisu sadržali odredbe kojima bi se izričito upućivalo na zaštitu ljudskih prava.¹ Međutim, ubrzo je postalo jasno da bi moglo doći do sukoba između mera, tadašnjih, Zajednica i nacionalnih ustavnih odredaba kojima su zajemčena osnovna prava. U početku, Evropski sud pravde nije obraćao pažnju na tu opasnost, ali, kada je postalo jasno da ustavni sudovi država članica ozbiljno shvataju ovaj konflikt, Sud pravde je "okrenuo list".²

Sredstvo koje je Sud pravde upotrebio da bi popunio pravnu prazninu u pogledu zaštite ljudskih prava u pravnom poretku Evropske unije bila su opšta pravna načela. Razloge njihovog stvaranja trebalo bi tražiti upravo u potrebi da se otvoreni, nekompletni i nesavršeni komunitarni pravni poredak učini potpunijim i, pre svega, funkcionalnim.³ Problem je, međutim, bio u tome što opšta pravna načela nisu bila formulisana u osnivačkim ugovorima, već ih je Sud pravde stvarao nakon što je nastao spor, kao rešenje za konkretan slučaj.⁴ Osim što je priznao da su osnovna ljudska prava obuhvaćena opštim pravnim načelima kojima je on dužan da obezbedi pravnu zaštitu, Sud pravde nije unapred odredio njihovu sadržinu,⁵ pa se postavilo pitanje odakle takva prava izviru, odnosno odakle Evropski sud pravde crpi inspiraciju prilikom odlučivanja da li je neko pravo priznato i zaštićeno u pravu Evropske unije. Kao mogući odgovori nametali su se ustavi država članica i njihovi međunarodni ugovori kojima se štite ljudska prava, među kojima je od posebnog značaja Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda⁶ (u daljem tekstu: Evropska konvencija

¹ U vreme zaključivanja osnivačkih ugovora preovladavalo je ubeđenje da su ljudska prava od prvenstvenog značaja za materiju političkih odnosa država i pojedinaca, a kako je ugovorima o osnivanju Evropskih zajednica bila regulisana ekonomska integracija, tvorci prvih ugovora su smatrali da ljudska prava neće biti relevantna za organizaciju čiji je neposredni cilj bio ekonomske prirode. R. Etinski i dr., *Osnovi prava Evropske unije*, Novi Sad, 2010, str. 24; Trevor C. Hartley, *European Union Law in a Global Context, Text, Cases and Materials*, Cambridge University Press, 2004, str. 297.

² T. C. Hartley, *nav. delo*, str. 297.

³ R. D. Vukadinović, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, peto izdanje izmenjeno i dopunjeno Ugovorom o stabilizaciji ekonomske i monetarne unije, Kragujevac, 2012, str. 106.

⁴ Isto.

⁵ R. D. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, četvrto izmenjeno i dopunjeno izdanje, Kragujevac, 2006, str. 134.

⁶ Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (dalje u fusnotama: Evropska konvencija o ljudskim pravima ili Konvencija) izrađena je u okviru Saveta Evrope. Otvorena je za potpisivanje državama članicama Saveta Evrope od 4. novembra 1950. godine. Nakon potrebnog broja ratifikacija (deset), Konvencija je stupila na snagu 3. septembra 1953. godine.

o ljudskim pravima ili Konvencija) kao "ustavni instrument evropskog javnog poretka u oblasti ljudskih prava".⁷

Iako Unija, još uvek, nije pristupila Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima,⁸ Sud pravde nije mogao zanemariti činjenicu da su je sve države članice ratifikovale.

Evropska konvencija je nakon zaključenja više puta menjana i dopunjavana dodatnim protokolima. Tekst Konvencije, status potpisa i ratifikacija, kao i deklaracije i rezervacije učinjene od strane država članica, dostupni su na zvaničnom sajtu Kancelarije za Ugovore Saveta Evrope: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=005&CM=8&DF=29/01/2014&CL=ENG>.

⁷ Presude Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu u predmetima *Loizidou v Turkey (Preliminary Objections)* (Application no. 15318/89), od 23.03.1995, tač. 75; *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret et Anonim Şirketi v Ireland* (Application no. 45036/98), od 30.06.2005, tač. 156.

⁸ Sporazumom iz Lisabona predviđen je pravni osnov i obaveza (članom 6. st. 2. Ugovora o Evropskoj uniji je propisano "da će Unija pristupiti") pristupanja Unije Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, dok je članom 59. st. 2. Evropske konvencije o ljudskim pravima, izmenjene Protokolom br. 14, predviđena mogućnost da nedržavni entitet, Evropska unija, pristupi Konvenciji. Zahvaljujući ovim amandmanima, zvanični pregovori između Komisije i Saveta Evrope o pristupanju Unije Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima počeli su 7. jula 2010. godine. Komisija istupa u ime Evropske unije na osnovu ovlašćenja koje je dobila na sastanku ministara pravde u Savetu ministara, 4. juna 2010. godine. Prethodnog meseca, Komitet ministara Saveta Evrope dao je *ad hoc* mandat svom Upravnom odboru za ljudska prava da sa zvaničnicima Komisije razradi pravni instrument neophodan za pristupanje Evropske unije Konvenciji. Potom je formirana radna grupa sastavljena od pravnih stručnjaka, predstavnika Komisije i Upravnog odbora za ljudska prava Saveta Evrope. U periodu od jula 2010. do juna 2011. godine održano je ukupno osam radnih sastanaka. Prvobitni nacrt ugovora o pristupanju izrađen je u februaru 2011. godine, međutim, u njemu je ostalo više nerešenih pravnih pitanja koja su zahtevala dalju diskusiju, pa je izmenjena verzija nacrtu ugovora o pristupanju Unije Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, zajedno sa eksplanatornim izveštajem, objavljena 19. jula 2011. godine. Nacrt ugovora i eksplanatorni izveštaj kasnije su završeni na vanrednoj sednici Upravnog odbora za ljudska prava, održanoj u periodu od 12. do 14. oktobra 2011. godine. Nacrt ugovora o pristupanju Unije Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima prosleđen je Komitetu ministara Saveta Evrope na dalje razmatranje. Budući da više država članica i dalje ima izvesne rezerve u pogledu usvojenih rešenja, ne može se u potpunosti isključiti mogućnost da verzija nacrtu od 14. oktobra 2011. godine bude izmenjena.

Pod uslovom da ga Komitet ministara usvoji, ugovor o pristupanju će stupiti na snagu nakon prevazilaženja izvesnog broja prepreka. Najpre, potrebno je da ugovor o pristupanju bude potpisan od strane, sadašnjih, 47 država ugovornica Evropske konvencije o ljudskim pravima i Evropske unije. Evropska unija će, zatim, imati mogućnost da stavi rezerve na Konvenciju, u meri u kojoj pravo EU, važeće na dan potpisivanja ugovora o pristupanju, nije u skladu sa bilo kojom odredbom Konvencije. Odluku o zaključenju ugovora doneće Savet, jednoglasno, pri čemu, Evropski parlament, koji mora biti potpuno obavešten o svim fazama pregovora, prethodno mora dati saglasnost. Zatim je potrebno da odluku o zaključenju ratifikuju države članice EU u skladu sa njihovim ustavnim pravilima. Ugovor o pristupanju, takođe, moraju

Konvencijom, sa jedne strane, nije zabranjeno državama ugovornicama da prenose suverena ovlašćenja na međunarodnu, uključujući i nadnacionalnu, organizaciju u cilju sprovođenja saradnje u određenim oblastima,⁹ dok je, sa druge strane, prihvaćeno da države ugovornice ostaju i dalje odgovorne u slučaju takvog prenosa ovlašćenja za sve radnje ili propuštanja svojih organa, bez obzira da li su oni posledica unutrašnjeg prava ili neophodnosti postupanja u skladu sa međunarodnopravnim obavezama.¹⁰ Otuda se postavlja pitanje standarda zaštite ljudskih prava u pravnom poretku Evropske unije. Drugim rečima, ukoliko bi Evropska konvencija o ljudskim pravima bila prihvaćena kao izvor, ili barem smernica, prilikom odlučivanja o prirodi i obimu nekog prava, kao sporno, nameće se pitanje da li bi u takvom slučaju Evropski sud pravde bio obavezan standardom zaštite predviđenim Konvencijom, i u tom smislu praksom Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu.

Paralelno sa traženjem odgovora na ova pitanja vođena je rasprava i o odnosu prava Evropske unije i prava država članica. Zaštita ljudskih prava poslužila je kao šlagvort i Evropskom sudu pravde i vrhovnim i ustavnim sudovima država članica, da svako iz svoje perspektive istakne i utvrdi superiornost svog prava. Zbog toga će u radu, na primeru zaštite ljudskih prava u pravnom poretku Evropske unije, biti analizirani stavovi Evropskog suda pravde i nacionalnih sudova, koji se tiču odnosa prava Evropske unije i prava država članica, kao i uticaj koji je Evropska konvencija o ljudskim pravima imala u tom smislu.

2. Postepeno prihvatanje ljudskih prava u pravnom poretku Evropske unije

2.1. Praksa Evropskog suda pravde

Pitanje zaštite ljudskih prava postavljeno je pred Sudom pravde već krajem 50-ih godina prošlog veka. U početku, Sud pravde je u više slučajeva odbio pokušaje stranaka u postupku da kao pravni osnov svojih zahteva iskoriste načela i prava

ratifikovati i sve države ugovornice Evropske konvencije o ljudskim pravima, uključujući i one koje su države članice EU, takođe, u skladu sa unutrašnjim ustavnim zahtevima. "European Commission and Council of Europe kick off joint talks on EU's accession to the Convention on Human Rights", European Commission - IP/10/906 07/07/2010, dostupno na adresi: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-906_en.htm, 25.01.2014; Xavier Groussot, Tobias Lock, Laurent Pech, "EU Accession to the European Convention on Human Rights: a Legal Assessment of the Draft Accession Agreement of 14th October 2011", *Foundation Robert Schuman, Policy Paper, European issues* n°218, 7th November 2011, str. 2, 16. i 17.

⁹ Nav. presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Bosphorus v Ireland*, tač. 152, prva rečenica.

¹⁰ *Isto*, tač. 153, prva rečenica.

priznata u nacionalnim pravima država članica, jer nije bio spreman da ih prihvati kao deo komunitarnog pravnog poretka,¹¹ čak i kada su predstavljala osnovna načela zajednička pravnim sistemima svih ili većine država članica. Tako je u predmetu *Stork*¹² u kome se odlučivalo o zahtevu za poništaj odluke Visoke vlasti Evropske zajednice za uglj i čelik, argument podnosioca zahteva *Friedrich Stork & Cie*, nemačkog trgovca ugljem na veliko, da su osporenim odlukom povređena osnovna prava garantovana ustavima gotovo svih država članica i kojima se ograničava polje primene Ugovora,¹³ Sud odbio kao neosnovan.¹⁴ U obrazloženju,¹⁵ Sud je naveo da je na osnovu Ugovora Visoka vlast, kao organ Evropske zajednice za uglj i čelik, jedino dužna da primenjuje komunitarno pravo, i da nije nadležna da primenjuje nacionalno pravo država članica. Isto tako, od Suda se samo zahteva da prilikom tumačenja i primene Ugovora, kao i pravila propisanih za njegovo sprovođenje, obezbedi poštovanje prava, pri čemu, nije na Sudu, koji je nadležan za utvrđivanje punovažnosti akata koje su doneli organi ili tela Unije, da osigura da se pri tome poštuju pravila unutrašnjeg prava, uključujući i ustavna pravila. Stoga, Sud ne može ni tumačiti, niti primenjivati odredbe ustava država članica prilikom ocene zakonitosti osporene odluke.¹⁶ U predmetu *Geitling* Sud pravde je otišao i korak dalje istakavši da komunitarno pravo ne sadrži opšte načelo kojim se, izričito ili prećutno, garantuju stečena prava.¹⁷

¹¹ Oklevanje Evropskog suda pravde da prihvati zaštitu ljudskih prava kao sastavni deo komunitarnog prava može se objasniti strahom da bi time moglo doći do preklapanja njegove nadležnosti sa nadležnošću Evropskog suda za ljudskih prava u Strazburu. R. D. Vukadinović, *Pravo Evropske...*, str. 135. i 136. Takođe, razloge ovakvog postupanja Suda pravde trebalo bi tražiti i u izbegavanju opasnosti da nacionalni sudovi u postupku ocene komunitarnih propisa dovedu u pitanje primat komunitarnog prava. R. D. Vukadinović, *Uvod u institucije...*, str. 62.

¹² Predmet 1/58 *Friedrich Stork & Cie v High Authority of the European Coal and Steel Community* [1959] ECR 17.

¹³ Kao primer, navedeni su čl. 2. i 12. Osnovnog zakona (*Grundgesetz*) Savezne Republike Nemačke, kojima je svakom građaninu priznato nepovredivo pravo na slobodan razvoj ličnosti i slobodan izbor trgovine, zanimanja ili profesije. *Isto*, str. 24.

¹⁴ *Isto*, str. 26, tač. 4.

¹⁵ *Isto*.

¹⁶ Spojeni predmeti 36, 37, 38/59 i 40/59 *Präsident Ruhrkolen-Verkaufsgesellschaft mbH, Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH, Mausegatt Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH and I. Nold KG v High Authority of the European Coal and Steel Community* [1960] ECR 423, str. 438.

¹⁷ *Isto*, str. 439.

Ublažavanje mišljenja Suda pravde u odnosu na opšta pravna načela kojima se štite osnovna ljudska prava nagovešteno je u predmetu *Sgarlata*.¹⁸ U ovom slučaju, Sud nije ponovio radikalni stav iz predmeta *Geitling*, već je odbio da raspravlja o mogućnosti da "opšta načela obavezujuća u svim državama članicama" posluže kao osnov dopuštenosti zahteva za poništaj akata organa, tada, Evropske ekonomske zajednice. Međutim, ne isključujući njihovo postojanje, Sud pravde je priznao prednost odredbi Ugovora o osnivanju.¹⁹

Stav Suda pravde, da "nacionalna osnovna prava" ne mogu biti direktan izvor "evropskih osnovnih prava", nikada nije promenjen.²⁰ Međutim, zaštita ljudskih prava u pravnom poretku Unije je evoluirala.²¹ Za razliku od ranije navedenih slučajeva, u kojima se raspravljalo o usklađenosti akata i mera donetih od strane organa Evropskih zajednica, sa nacionalnim pravima, u predmetu *Stauder*,²² kao prethodno, postavljeno je pitanje njihove valjanosti u odnosu na opšta pravna načela komunitarnog prava.²³ Pitanjem formulisanim na ovaj način, nije osporeno načelo superiornosti prava Evropske unije,²⁴ koje je Sud pravde utvrdio nekoliko godina ranije u predmetu *Costa v ENEL*.²⁵

Nakon proglašenja doktrine o supremaciji, o njenim posledicama, a posebno o riziku da ljudska prava zaštićena nacionalnim ustavima mogu biti narušena, vođena je žestoka rasprava unutar Evropske Komisije i Parlamenta.²⁶ Takođe, i prema shvatanju nemačkih sudova,²⁷ načelo primata supranacionalnog prava

¹⁸ Predmet 40/64 *Marcello Sgarlata and others v Commission of the EEC* [1965] ECR 215.

¹⁹ *Isto*, str. 227.

²⁰ Robert Schütze, *An Introduction to European Law*, Cambridge University Press, 2012, str. 85-86.

²¹ *Isto*, str. 86; B. Košutić, *Osnovi prava Evropske unije*, Beograd, 2010, str. 283-286.

²² Predmet 29/69 *Erich Stauder v City of Ulm – Sozialamt* [1969] ECR 419.

²³ Kao i Sud pravde u presudama donesenim u prethodno navedenim slučajevima, tako je i Komisija, u zapažanjima koja je iznela u ovom predmetu, istakla da je komunitarno pravo jedino pravo koje obavezuje institucije, tada, Evropske ekonomske zajednice i da Sud može ispitati pravila koja su one usvojile samo u smislu tog prava. *Nav. predmet Stauder v Ulm*, str. 422. Vid. zapažanja Komisije u pogledu dejstva komunitarnog prava, pisanog i nepisanog, i u nekim kasnijim predmetima, npr. u predmetu 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1970] ECR 1125, str. 1131.

²⁴ B. Košutić, *nav. delo*, str. 284; N. Misita, *Osnovi prava Evropske unije*, drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Sarajevo, 2007, str. 274.

²⁵ Predmet 6/64 *Flaminio Costa v ENEL* [1964] ECR 585.

²⁶ P. Craig, G. de Búrca, *EU Law, Text, Cases, and Materials*, fifth edition, Oxford University Press, 2011, str. 364.

²⁷ Videti razloge koje su posebno istakli Upravni sudovi iz Frankfurta i Nojštata an der Vajnsstrase u svojim zahtevima za odlučivanje o prethodnim pitanjima, upućenim Sudu pravde u *nav.*

bilo bi u suprotnosti sa nemačkim Osnovnim zakonom (*Grundgesetz*), ako se komunitarnim pravnim pravilima ne bi poštovala elementarna, osnovna prava garantovana Ustavom i suštinskim strukturnim principima nacionalnog prava. U takvim slučajevima, odbijanje nacionalnih sudova da priznaju punovažnost odredbama komunitarnog prava imalo bi za posledicu pravnu nesigurnost, koju je neophodno okončati.²⁸ Vlada Savezne Republike Nemačke iznela je mišljenje da je neophodno utvrditi da li iz Ugovora može biti izvedena nepisana rezervacija u korist ustava država članica, a naročito, u korist osnovnih prava priznatih tim ustavima, ili da li su Ugovorima predviđena individualna prava slična ili jednaka ljudskim pravima opšteprihvaćenim u državama članicama ili utvrđenim Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.²⁹ Kao moguće rešenje, predsednik Komisije Valter Halštajn (*Walter Hallstein*) je predlagao da osnovna ljudska prava budu shvaćena kao deo opštih pravnih načela, koja, iako prema izvoru samostalna u odnosu na nacionalne ustave, uzimaju u obzir zajedničke pravne koncepcije država članica.³⁰

U predmetima *Internationale Handelsgesellschaft* i *Hauer*, Sud pravde je potvrdio ranije zauzeti stav da se prilikom ocene zakonitosti mera donetih od strane institucija, tada, Evropske ekonomske zajednice može vršiti samo u svetlu komunitarnog prava, dodajući da se pribegavanjem pravnim pravilima i konceptima nacionalnog prava štetno utiče na jednoobraznost i delotvornost prava Zajednice, i nužno dovodi do razaranja jedinstva zajedničkog tržišta i ugrožavanja kohezije Zajednice.³¹ Pravo koje proističe iz Ugovora, kao nezavisnog izvora prava, ne može zbog svoje prirode biti podređeno nacionalnim pravilima, bez obzira na njihov izvor, a da ne bude lišeno svog karaktera i bez dovođenja u pitanje pravnog osnova same Zajednice.³² Međutim, može se utvrđivati da li je povređena neka analogna garancija svojstvena

predmetu Internationale Handelsgesellschaft v Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide, str. 1128, odnosno u predmetu 44/79 *Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz* [1979] ECR 3727, str. 3744, par. 13.

²⁸ Ne osporavajući načelo superiornosti komunitarnog prava, Upravni sud iz Štutgarta je istakao da osnovna prava zaštićena u nemačkom pravnom sistemu moraju, barem delimično, biti jednako garantovana od strane institucija Zajednice, i to kao deo zaštite dobijene odredbama prava Zajednice. *Nav. predmet Stauder v Ulm*, str. 421.

²⁹ *Nav. predmet Internationale Handelsgesellschaft v Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide*, str. 1131.

³⁰ P. Craig, G. De Búrca, *nav. delo*, str. 364. i 365.

³¹ *Nav. predmet Internationale Handelsgesellschaft v Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide*, str. 1134, tač. 3; *nav. predmet Hauer v Land Rheinland-Pfalz*, str. 3744, tač. 14.

³² *Nav. predmet Internationale Handelsgesellschaft v Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide*, str. 1134, tač. 3.

komunitarnom pravu.³³ Sledeći "uzgrednu izreku"³⁴ iz predmeta *Stauder*,³⁵ Sud pravde je istakao da osnovna prava čine sastavni deo opštih pravnih načela koja on štiti. Zaštita takvih prava, iako inspirisana ustavnim tradicijama zajedničkim državama članicama, mora biti obezbeđena u okviru strukture i ciljeva Zajednice.³⁶ U skladu sa tim, Sud pravde je u predmetu *Hauer* zauzeo stav da sumnje koje ispoljavaju nacionalni sudovi u pogledu kompatibilnosti akata koje donose organi Zajednice sa pravilima koja se tiču ljudskih prava moraju biti shvaćene kao ispitivanje valjanosti akata u smislu komunitarnog prava.³⁷

Smatra se da su presude u navedenim predmetima predstavljale odgovor Suda pravde na zabrinutost nacionalnih ustavnih sudova da ljudska prava nisu adekvatno zaštićena na komunitarnom nivou.³⁸ Razlog za ovaj preokret u praksi Suda pravde je njegova namera da uveri ustavne sudove država da nema potrebe da procenjuju usklađenost komunitarnih akata sa odredbama o ljudskim pravima sadržanim u nacionalnim ustavima, jer bi to ugrozilo superiornost i

³³ Isto, str. 1134, par. 4. U skladu sa ovim stavom je i mišljenje opšteg pravobranioca Madura (Poiarses Maduro), dato u predmetu C-127/07 *Société Arcelor Atlantique et Lorraine and Others v Premier ministre, Ministre de l'Écologie et du Développement durable and Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie* [2008] ECR I-9895, da Državni savet Francuske, koji je Sudu pravde uputio zahtev za odlučivanje o prethodnom pitanju, koje se tiče usklađenosti Uputstva sa načelom jednakosti, zapravo od Suda pravde traži, ne da proveri da li je ono usaglašeno sa nacionalnim ustavnim vrednostima, što on, svakako, ne bi mogao da uradi, već da ispita njegovu punovažnost u smislu "analognih evropskih ustavnih vrednosti". Ukoliko bi od suda države članice bilo zahtevano da odluči o usklađenosti Uputstva sa nacionalnim Ustavom, on bi bio suočen sa zadatkom koji je nemoguće rešiti "... da pomiri nepomirljivo: kako da zaštiti Ustav u okviru unutrašnjeg pravnog poretka bez kršenja iskonskog zahteva za prvenstvom prava Zajednice?" Opinion of Mr Advocate General Poiarses Maduro, tač. 15.

³⁴ R. Lawson, "Confusion and Conflict? Diverging Interpretations of the European Convention on Human Rights in Strasbourg and Luxembourg", u: R. Lawson, M. De Blois (eds.), *The Dynamics of the Protection of the Rights in Europe*, Essays in Honour of Henry Schermers, Vol III, Martinus Nijhof Publishers, 1994, dostupno na adresi: https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/3137/356_005.pdf?sequence=1, 25.11.2013, str. 221, fn. 7.

³⁵ Tumačeći relevantnu odredbu osporene Odluke, Evropski sud pravde je zaključio da u njoj nije sadržano bilo šta čime bi se mogla povrediti "osnovna ljudska prava sadržana u opštim načelima komunitarnog prava i zaštićena od strane Suda". Nav. predmet *Stauder v Ulm*, str. 425, tač. 7.

³⁶ Nav. predmet *Internationale Handelsgesellschaft v Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide*, str. 1134, tač. 4.

³⁷ Nav. predmet *Hauer v Land Rheinland-Pfalz*, str. 3745, tač. 16.

³⁸ R. Lawson, nav. članak, str. 222.

autonomiju komunitarnog prava.³⁹ Ipak, presuda u predmetu *Internationale Handelsgesellschaft* dovela je do ozbiljnog sukoba između nemačkog Ustavnog suda i Evropskog suda pravde.

2.2. Reakcija sudova država članica

Nakon što je Evropski sud pravde doneo presudu u slučaju *Internationale Handelsgesellschaft*, predmet je vraćen Upravnom sudu iz Frankfurta, koji se, uprkos zaključku Suda pravde da sporne odredbe Uredbi nisu protivrečne konceptu zaštite osnovnih prava u pravnom poretku Zajednice, obratio Saveznom ustavnom sudu Nemačke (*Bundesverfassungsgericht*) sa zahtevom da oceni saglasnost osporenih Uredbi sa odredbama o ljudskim pravima i slobodama iz nemačkog Ustava. Ustavni sud je povodom ovog zahteva 1974. godine doneo presudu⁴⁰ koja je poznata kao *Solange I*.⁴¹

Ustavni sud je najpre razmatrao da li je nadležan da postupa po zahtevu koji mu je upućen. Odgovor na ovo pitanje zavisio je od toga da li je komunitarno zakonodavstvo podređeno Osnovnom zakonu Nemačke. U svojoj presudi, Ustavni sud Nemačke je istakao da je deo Ustava koji se odnosi na osnovna prava njegova neotuđiva suštinska karakteristika koja čini sastavni deo njegove strukture, koja predstavlja osnovu njegovog identiteta, i koja ne može biti promenjena bez formalnih izmena i dopuna Ustava. Za rešavanje sukoba između komunitarnog prava i ustavnih garancija datih osnovnim pravima, prema stavu nemačkog ustavnog suda, od ključnog značaja je stanje integracije, koje je ostvareno u okviru, tadašnje, Evropske ekonomske zajednice. S obzirom da je Zajednici nedostajao demokratski legitiman Parlament, neposredno izabran opštim pravom glasa, koji raspolaze zakonodavnim ovlašćenjima, i kome su organi Zajednice, ovlašćeni da donose propise, potpuno politički odgovorni, i budući da Zajednica još uvek nije imala kodifikovan katalog osnovnih prava, čija suština odgovara suštini prava zajemčenih nemačkim Ustavom, prednost mora biti priznata Ustavu sve dok (nem. *solange*) nadležni organi Zajednice ne uklone sukob normi u skladu sa mehanizmom predviđenim Ugovorom.

³⁹ Isto; B. Košutić, *nav. delo*, str. 284; Gráinne de Búrca, "The Evolution of EU Human Rights Law", u: Paul Craig, Gráinne de Búrca (eds.), *The Evolution of EU Law*, second edition, Oxford University Press, 2011, str. 478.

⁴⁰ BVerfGE 37, 271, predmet 2 BvL 52/71, od 29.05.1974, dostupno na adresi: http://www.utexas.edu/law/academics/centers/transnational/work_new/german/case.php?id=588#top, 25.11.2013.

⁴¹ Ovaj naziv potiče od nemačke reči *solange*, koja znači "sve dok".

Uzevši u obzir napredak koji je, u pogledu zaštite osnovnih prava, ostvaren u komunitarnom pravnom poretku od 1974. godine, uključujući činjenicu da su sve države članice pristupile Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, usvajanje, od strane institucija Zajednice, različitih deklaracija o pravima i demokratiji, a naročito praksu Suda pravde, nemački Savezni ustavni sud je 1986. godine doneo presudu, poznatu pod nazivom *Solange II*,⁴² u kojoj je utvrdio da sve dok je u okviru Evropskih zajednica generalno obezbeđena delotvorna zaštita osnovnih prava u odnosu prema suverenim ovlašćenjima Zajednica, koja se može smatrati suštinski sličnom zaštiti koju bezuslovno pruža Ustav, i u meri u kojoj se njome obezbeđuje bitan sadržaj osnovnih prava, Savezni ustavni sud neće više vršiti svoju nadležnost da odlučuje o primenljivosti sekundarnog zakonodavstva navedenog kao pravni osnov bilo kog akta nemačkih sudova ili drugih vlasti, i neće više razmatrati takvo zakonodavstvo u odnosu na standard zaštite osnovnih prava sadržan u Ustavu. Iako se iz navedene presude nesumnjivo može zaključiti da je sukob između prava Evropske unije i nacionalnog prava manje verovatan, isto tako je nesporno da se Ustavni sud nije odrekao svoje nadležnosti, već je samo izrekao da je neće vršiti sve dok se postojeći uslovi zaštite osnovnih prava od strane Suda pravde ne promene.⁴³

Potvrdu stava da je Savezni ustavni sud Nemačke zadržao poslednju reč prilikom odlučivanja o eventualnoj povredi osnovnih prava nekom merom koju je preduzela Unija pružaju njegove presude u kasnijim predmetima. Tako je u predmetu *Brunner*, koji se još naziva i *Maastricht* slučaj,⁴⁴ istakao da će nastaviti da štiti osnovna ljudska prava građana Nemačke, s tim što će u tome sarađivati sa Evropskim sudom pravde. Iste stavove Ustavni sud Nemačke izneo je i u presudi u predmetu koji se ticao osporavanja ustavnosti ratifikacije Ugovora iz Lisabona.⁴⁵ Takođe, u predmetu koji se odnosio na Uredbu EZ 404/93, kojom su bila regulisana neka pitanja režima uvoza banana, nemački Ustavni sud je istakao da je osporavanje sekundarnog prava Evropske unije pozivanjem na osnovna prava priznata nemačkim Ustavom *nedopušteno, osim ako se dokazuje* da je opšti

⁴² BVerfGE 73, 339, predmet 2 BvR 197/83, od 22.10.1986, dostupno na adresi: http://www.utexas.edu/law/academics/centers/transnational/work_new/german/case.php?id=572, 25.11.2013.

⁴³ P. Craig, G. De Búrca, *nav. delo*, str. 275.

⁴⁴ BVerfGE 89, 155, predmeti 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92, od 12.10.1993, dostupno na adresi: http://www.judicialstudies.unr.edu/JS_Summer09/JS_Week_1/German%20ConstCourt%20Maastricht.pdf, 01.12.2013.

⁴⁵ BVerfG, predmet 2 BvE 2/08, od 30.06.2009, dostupno na adresi: http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html, 01.12.2013.

nivo zaštite u pravnom poretku Evropske unije, uključujući praksu Suda pravde nakon presude *Solange II*, ispod neophodnog stepena zaštite.

Osim nemačkog Saveznog ustavnog suda, vrhovni i ustavni sudovi i drugih država članica, pa čak i onih koje pripadaju monističkoj tradiciji,⁴⁶ odbijajući da prihvate apsolutnu suprematiju prava Evropske unije, smatrali su da nacionalnim sudovima i dalje pripada uloga zaštitnika osnovnih ljudskih prava priznatih u unutrašnjem pravnom poretku, i da je na njima da daju konačan sud u slučaju sukoba između prava Evropske unije i nacionalnog prava, koji se tiče eventualne povrede osnovnih prava.⁴⁷ Drugim rečima, nacionalni sudovi su prihvatili načelo primata prava Evropske unije uz određena ograničenja, među kojima je i zaštita osnovnih prava zajemčenih Ustavom,⁴⁸ ili kako je to istakao Savezni ustavni sud Nemačke u predmetu *Honeywell*, superiornost prava

⁴⁶ Izuzetak predstavlja Holandija. Dok, npr. u Španiji prvenstvo prava Evropske unije, iako načelno prihvaćeno, podleže ograničenjima. Ustavni sud Španije je u presudi iz 2004. godine, koja se odnosila na ocenu usklađenosti Ugovora o Ustavu za Evropu sa španskim Ustavom, napravio razliku između prvenstva (špan. *primacía*) prava Evropske unije i suprematije (špan. *supremacía*) Ustava, u tom smislu da prvenstvo prava EU ne podrazumeva "hijerarhijsku superiornost" već "egzistencijalni zahtev" tog prava, da bi u praksi ostvarilo direktno dejstvo i jednaku primenu u svim državama članicama. Na osnovu prvenstva prava EU, može biti zamenjena nesaglasna odredba nacionalnog prava. Sa druge strane, suprematija Ustava podrazumeva da on predstavlja izvor iz koga proizilazi prvenstvo prava EU u unutrašnjem pravnom poretku, i da on sadrži suštinske vrednosti i principe koji ne mogu biti "nadjačani" pravom Evropske unije. *Tribunal Constitucional de España, Declaration 1/2004*, dostupno na adresi: <http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/restrad/Paginas/DTC122004en.aspx>, 10.12.2013. B. de Witte, "Direct Effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order", u: P. Craig, G. de Búrca (eds.), *The Evolution of EU Law*, second edition, Oxford University Press, 2011, str. 351. fn. 99, i 354.

⁴⁷ Više o tome P. Craig, G. De Búrca, *nav. delo*, str. 268-296. Ovakvo postupanje ustavnih sudova u zemljama Centralne i Istočne Evrope, naročito ustavnih sudova u Češkoj, Mađarskoj i Poljskoj, koje su 2004. godine postale punopravne članice Evropske unije, u teoriji je okarakterisano kao paradoksalno. Naime, iako je pristupanje Uniji u ovim zemljama viđeno kao najstabilnija garancija ljudskih prava i demokratije, njihovi ustavni sudovi su, zatim, ograničavali integraciju opirući se superiornosti prava Evropske unije po istim ovim osnovama. Staviše, isti ti sudovi su se pozivali na standarde zaštite ljudskih prava u Evropskoj uniji da bi osnažili svoje argumente o konsolidovanju demokratije u svojim državama, pri čemu, naravno, to nisu činili u kontekstu u kome su postavljana pitanja primata i direktnog dejstava prava Evropske unije. Vid. Wojciech Sadurski, "Solange, chapter 3': Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union", *EUI Working Papers*, Law No. 2006/40.

⁴⁸ Osim zaštite osnovnih prava, prihvatanje suprematije prava Evropske unije podleže i ograničenjima koja se odnose na određivanje obima nadležnosti Evropske unije (*Kompetenz-Kompetenz*) i na zaštitu ustavnog identiteta.

Evropske unije, za razliku od superiornosti federalnog prava, ne može biti sveobuhvatna.⁴⁹

Na osnovu ovoga zaključujemo da načelo primata prava Evropske unije ima "dve dimenzije",⁵⁰ "dva lica",⁵¹ odnosno da su o njemu razvijene dve različite priče⁵² od strane Suda pravde i ustavnih sudova država članica. Međutim, iako čvrsto isticana, ova kontrola je u praksi retko sprovedena od strane nacionalnih sudova.⁵³ Ipak, ona ostaje kao jasna protivteža doktrini Suda pravde o superiornosti i autonomiji prava Evropske unije, i njome se može uticati na Sud pravde da pokaže više osetljivosti za zabrinutost ustavnih sudova država članica.⁵⁴

3. Standard zaštite ljudskih prava u pravnom poretku Evropske unije

Način na koji je formulisana presuda u predmetu *Nold*, navodi na zaključak da su međunarodni ugovori kojima se štite osnovna ljudska prava od manjeg značaja za Sud pravde nego što su to ustavi država članica.⁵⁵ Čini se, međutim, da su uglavnom istorijski razlozi⁵⁶ uticali na ovo oprezno i posredno upućivanje na, u suštini, Evropsku konvenciju o ljudskim pravima.⁵⁷ Ohrabren Zajedničkom deklaracijom Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije od 5. aprila 1977. godine⁵⁸

⁴⁹ BVerfG, 2 BvR 2661/06, 06.07.2010, dostupno na adresi: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20100706_2bvr266106en.html, 01.12.2013, tač. 54.

⁵⁰ P. Craig, G. De Búrca, *nav. delo*, str. 268.

⁵¹ W. Sadurski, *nav. delo*, str. 30.

⁵² M. P. Maduro, "Three Claims of Constitutional Pluralism", dostupno na adresi: <http://www.wzb.eu/sites/default/files/veranstaltungen/miguelmadurothreeclaimsofconstitutionalpluralismhu-collmay152012.pdf>, 01.12.2013, str. 11.

⁵³ W. Sadurski, *nav. delo*, str. 10. i 22, ukazuje na "upečatljivu suprotnost između tona i ishoda" presuda ustavnih sudova, odnosno između onoga što su sudovi "radili" i onoga što su "govorili", ili preciznije, onoga što su "govorili da će možda biti primorani da urade u budućnosti".

⁵⁴ P. Craig, G. De Búrca, *nav. delo*, str. 300.

⁵⁵ R. Lawson, *nav. članak*, str. 223.

⁵⁶ Misli se na neuspeh u ratifikaciji pariskih ugovora o Evropskoj odbrambenoj i Evropskoj političkoj zajednici, čijim odredbama je, *inter alia*, bila predviđena primena odredaba Evropske konvencije o ljudskim pravima i ključna uloga njenih institucija prilikom presuđivanja o, eventualnoj, povredi ljudskih prava. Više o tome vid. G. De Búrca, *nav. članak*, naročito str. 465-475.

⁵⁷ R. Lawson, *nav. članak*, str. 223.

⁵⁸ Pozivajući se na praksu Suda pravde, u kojoj je priznato da su pravom Zajednice, osim ugovora i sekundarnog zakonodavstva, obuhvaćena i opšta pravna načela, a posebno principi i osnovna prava na kojima su zasnovani Ustavi država članica, kao i na činjenicu da su sve države članice

i Preambulom Jedinstvenog evropskog akta,⁵⁹ u kojoj je nagovešteno "ozakonjenje" poštovanja osnovnih prava,⁶⁰ Sud pravde je u kasnijim predmetima⁶¹ Konvenciji priznao posebno mesto kao izvoru osnovnih prava. Ova "promena naglasaka"⁶² je kasnije potvrđena Ugovorom o osnivanju Evropske unije iz Maastrichta.⁶³ U cilju boljeg razumevanja uticaja koji Evropska konvencija o ljudskim pravima ima na zaštitu osnovnih prava, ukratko ćemo se osvrnuti na zajedničku ustavnu tradiciju država članica kao izvor inspiracije Evropskog suda pravde.

ratifikovale Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, Evropski parlament, Savet i Komisija naglasili su značaj koji oni pridaju zaštiti osnovnih prava, koja potiču, naročito, iz ustava država članica i Evropske konvencije o ljudskim pravima. Takođe, izjavili su da, u vršenju svojih ovlašćenja i prilikom ostvarivanja ciljeva Evropskih zajednica, oni poštuju i nastaviće da poštuju osnovna prava. Official Journal of the European Communities, No C 103/1, 27.04.1977, dostupno na adresi: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1977:103:0001:0001:EN:PDF>, 01.12.2013. Iako Deklaracija nije pravno obavezujući akt, zajednička izjava tri političke institucije imala je simboličan značaj, ukazujući da ovi organi Evropske unije podržavaju izvođenje prava, od strane Suda pravde, iz Evropske konvencije o ljudskim pravima i ustavnih načela država članica. G. De Búrca, *nav. članak*, str. 479. Pored ostalog, nemački Savezni ustavni sud se pozvao i na ovu Deklaraciju u svojoj presudi *Solange II*.

⁵⁹ U Preambuli Jedinstvenog evropskog akta istaknuto je da su države članice odlučne da rade zajedno na razvoju demokratije na temelju osnovnih prava priznatih njihovim ustavima i zakonima, Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Evropskom socijalnom poveljom.

⁶⁰ R. D. Vukadinović, *Pravo Evropske...*, str. 135.

⁶¹ Vid. predmete 222/84 Marguerite Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary [1986] ECR 1651, str. 1682, tač. 18; 249/86 Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany [1989] ECR 1263, str. 1290, tač. 10; 46/87 i 227/88 Hoechst AG v Commission of the European Communities [1989] ECR 2859, str. 2923, tač. 13; C-260/89 Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE and Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou v Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas and Nicolaos Avdellas and others [1991] ECR I-2925, str. I-2963 (tač. 41) i I-2964 (tač. 42-45).

⁶² R. Lawson, *nav. članak*, str. 223.

⁶³ Evropska unija će poštovati osnovna prava garantovana Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i koja proističu iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, kao opšta pravna načela Zajednice. Čl. F st. 2.

3.1. Ustavne tradicije zajedničke državama članicama kao izvor inspiracije Suda pravde Evropske unije

S obzirom da pravo Evropske unije "... proizilazi ne samo iz ekonomskih, već, i iz pravnih uticaja država članica...",⁶⁴ Sud pravde je prilikom zaštite osnovnih prava obavezan da crpi inspiraciju iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama.⁶⁵ Da li to znači da Sud pravde može priznati samo ona osnovna prava koja su zaštićena u svim državama članicama?

Usvajanjem standarda najmanjeg zajedničkog imenioca, rizikovalo bi se podrivanje legitimiteta Evropske unije, što bi neizbežno vodilo do optužbi da Sud pravde ljudska prava ne shvata ozbiljno.⁶⁶ Prihvatanje, pak, maksimalističkog pristupa⁶⁷ podvrgnuto je "komunitarnoj kritici" jer podrazumeva da Sud pravde, u svakom konkretnom slučaju, balansira između javnog i privatnog interesa, na štetu prvog, što bi imalo za posledicu minimalistički pristup ovlašćenjima Unije.⁶⁸ Međutim, i jedan i drugi pristup "pate od fatalnog nedostatka", budući da se njima pravni poredak Evropske unije potčinjava "ustavnom diktatu pojedinačne države članice".⁶⁹

Sud pravde povodom ovog pitanja nije bio dosledan. Iz presude u predmetu *Nold* može se zaključiti da je potrebno da su prava zaštićena ustavom u svim državama članicama.⁷⁰ Međutim, u kasnijim slučajevima čini se da je Sud napustio ovaj pristup. Tako je u predmetu *Hauer*, iako pozivajući se na presudu iz predmeta *Nold*, istakao da je pravo priznato time što su "... garancije date ustavnim pravom više država članica...",⁷¹ dakle, ne svih, dok je u spojenim predmetima *Hoechst* zauzeo stav da pravo mora biti priznato u komunitarnom

⁶⁴ Predmet 155/79 *AM & S Europe Limited v Commission of the European Communities* [1982] ECR 1575, str. 1610, tač. 18.

⁶⁵ Predmet 4/73 *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities* [1974] ECR 491, str. 507. tač. 13, prvi deo druge rečenice.

⁶⁶ R. Schütze, *nav. delo*, str. 88.

⁶⁷ U *nav. predmetu Stauder v Ulm*, Sud pravde je istakao da mora da prevlada najliberalnije tumačenje osporene odluke, pod uslovom da se njime mogu ostvariti ciljevi koji se sprovode odlukom u pitanju. *Nav. predmet Stauder v Ulm*, str. 425, tač. 4.

⁶⁸ J. Weiler, *Fundamental Rights and Fundamental Boundaries: On Standards and Values in the Protection of Human Rights*, u: N. Neuwahl, A. Rosas (eds.), *The European Union and Human Rights*, Brill, 1995, str. 61. Navedeno prema: R. Schütze, *nav. delo*, str. 89.

⁶⁹ *Isto*, str. 59. Navedeno prema: R. Schütze, *nav. delo*, str. 89.

⁷⁰ *Nav. predmet Nold v Commission*, str. 508. tač. 14, prva rečenica.

⁷¹ *Nav. predmet Hauer v Land Rheinland-Pfalz*, str. 3750, tač. 32.

pravnom poretku ako predstavlja "princip zajednički pravima država članica",⁷² odnosno ako postoje neznatne razlike između njih u pogledu prirode i stepena zaštite.⁷³ Ukoliko je pravno stanje u odnosu na neko pravo, koje prethodno nije priznato kao osnovno pravo obuhvaćeno opštim pravnim načelima, evoluiralo u državama članicama, u obimu da se mogu identifikovati "tendencije koje su jednoobrazne ili imaju jasnu većinsku podršku u pravima država članica", Sud pravde može odstupiti od svoje ranije prakse.⁷⁴ (*prim. aut.*)

3.2. Evropska konvencija o ljudskim pravima kao smernica koju treba slediti u pravu Evropske unije

"Genijalan način" za pronalaženje zajedničkih ustavnih tradicija jeste korišćenje međunarodnih ugovora kojima se štite ljudska prava,⁷⁵ na kojima su države članice zajedno radile ili čije su potpisnice, koji mogu obezbediti smernice koje treba slediti u okviru prava Evropske unije.⁷⁶ U tom smislu, od posebnog značaja je Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.⁷⁷ Na ostale regionalne i međunarodne instrumente, Sud pravde se retko pozivao.⁷⁸

Sud pravde je prvi put izričito uputio na odredbe Evropske konvencije o ljudskim pravima 1975. godine u predmetu *Rutili*.⁷⁹ Nakon tog slučaja Sud pravde se redovno pozivao na Konvenciju, a kasnije i na praksu Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu. Prilikom odlučivanja o eventualnoj povredi osnovnih prava u pravnom poretku Evropske unije, Sud pravde je u više slučajeva polazio od rešenja sadržanih u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, pa tek ako analizom odredaba Konvencije ne bi bio omogućen dovoljno

⁷² Nav. spojeni predmeti *Hoechst v Commission*, str. 2924, tač. 17.

⁷³ Isto.

⁷⁴ Predmet C-550/07 P *Akzo Nobel Chemicals Ltd and Akros Chemicals Ltd v European Commission* [2010] ECR I-8301, str. I-8387. do I-8389. (tač. 69-76).

⁷⁵ R. Schütze, *nav. delo*, str. 87.

⁷⁶ Nav. predmet *Nold v Commission*, str. 507, tač. 13.

⁷⁷ Nav. predmet *Hauer v Land Rheinland-Pfalz*, str. 3745, tač. 15; nav. predmet *Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, str. 1682, tač. 18; nav. spojeni predmeti *Hoechst v Commission*, str. 2923, par. 13; nav. predmet *ERT*, str. I-2963, tač. 41; predmet C-112/00 *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v Republik Österreich* [2003] ECR I-5659, str. I-5717, tač. 71; predmet C-305/05 *Ordre des barreaux francophones et germanophone and Others v Conseil des ministres* [2007] ECR I-5305, str. I-5353, tač. 29.

⁷⁸ Vid. npr. predmet C-540/03 *European Parliament v Council of the European Union* [2006] ECR I-5769, str. I-5822, tač. 37. (Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Konvencija o pravima deteta), I-5823, tač. 39. (Evropska socijalna povelja).

⁷⁹ Predmet 36/75 *Roland Rutili v Ministre de l'intérieur* [1975] ECR 1219, str. 1232, tač. 32.

precizan odgovor na pitanje postavljeno od strane nacionalnih sudova, Sud je uzimao u obzir ustavna pravila i praksu država članica.⁸⁰

Međutim, ovim nije konačno rešen pravni odnos između Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i prava Evropske unije. Sud pravde nije primenio "teoriju sukcesije" na Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, prema kojoj Evropsku uniju obavezuju međunarodni ugovori koje su zaključile države članice.⁸¹ Iz sudske prakse proizilazi da postojanje osnovnih prava, izvedenih iz Konvencije, u pravnom poretku Evropske unije ne potiče od direktne primene tog instrumenta.⁸² U najvećem broju slučajeva, Sud pravde je Evropsku konvenciju o ljudskim pravima koristio samo kao smernicu, iako se, što je moguće više, kretao u tom pravcu.⁸³ Stoga, prema mišljenju opšteg pravobranioca Darmona (*Darmon*), Sud pravde, u meri u kojoj ga ne mora sistematski uzeti u obzir, nije obavezan tumačenjem Konvencije datim od strane Evropske komisije i Suda za ljudska prava u Strazburu, pa, prema tome, može usvojiti tumačenje koje se ne podudara u potpunosti sa značenjem koje su odredbama Konvencije dali organi iz Strazbura.⁸⁴ Prednost ovakvog pristupa je da Sud pravde može da prilagodi zahtev za poštovanjem osnovnih prava u pravnom poretku Evropske unije specifičnim karakteristikama tog poretka.⁸⁵ Međutim, ovakva "interpretativna sloboda" podrazumeva opasnost različitog tumačenja Evropske konvencije o ljudskim pravima od strane sudova u Strazburu i Luksemburgu, koja može dovesti do stvaranja različitih standarda zaštite osnovnih prava.⁸⁶

Sud pravde se nije izričito izjasnio o navedenom mišljenju opšteg pravobranioca Darmona, ali je, odlučujući da li je u pravnom poretku, tada, Evropske ekonomske zajednice priznato kao osnovno pravo, obuhvaćeno opštim pravnim načelima, pravo na koje se poziva podnosilac zahteva za poništaj odluke Komisije, između ostalog, istakao da ni formulacija relevantne odredbe Konvencije, *niti odluke Evropskog suda za ljudska prava*, ukazuju da je takvo pravo

⁸⁰ Vid. npr. *nav. predmet Hauer v Land Rheinland-Pfalz*, str. 3745. i 3746. (tač. 17-20).

⁸¹ R. Schütze, *nav. delo*, str. 57, 58. i 89.

⁸² Mišljenje AG Darmon u predmetu 374/87 *Orkem v Commission of the European Communities* [1989] ECR 3283, str. 3337. i 3338, tač. 139.

⁸³ J. Boulouis, R.-M. Chevallier, *Grands arrêts de la CJCE*, 4th edition, 1987, Vol. 1, str. 105. i 106. Navedeno prema: *nav. mišljenje AG Darmon*, str. 3338, tač. 139.

⁸⁴ *Nav. mišljenje AG Darmon*, str. 3338, tač. 140.

⁸⁵ R. Lawson, *nav. članak*, str. 227.

⁸⁶ R. Schütze, *nav. delo*, str. 89.

priznato.⁸⁷ Takođe, u predmetu *Hoechst*, utvrđujući domašaj pojedinih odredaba Evropske konvencije o ljudskim pravima, Sud pravde je posebno napomenuo da ne postoji praksa Evropskog suda za ljudska prava o tom pitanju.⁸⁸ Na osnovu ovoga možemo zaključiti da je Sud pravde spreman da uzme u obzir praksu suda u Strazburu, kao još jednu smernicu.⁸⁹ Međutim, čak ako i pretpostavimo da je Sud pravde voljan da sledi praksu Evropskog suda za ljudska prava, razlike u tumačenjima su i dalje moguće u slučajevima u kojima je od Suda pravde zatraženo da odluči o konkretnoj odredbi Evropske konvencije o ljudskim pravima, o kojoj još uvek ne postoji tumačenje suda u Strazburu.⁹⁰

Sud pravde nije bio dosledan u svom stavu. Tako je u predmetu *ERT* naveo da, kada su nacionalni propisi obuhvaćeni pravom Evropske unije, i kada je Sudu pravde upućen zahtev za odlučivanje o prethodnom pitanju, on mora pružiti sve kriterijume za tumačenje koji su nacionalnom sudu potrebni da bi utvrdio da li su ta pravila u skladu sa osnovnim pravima čije poštovanje obezbeđuje Sud, a koja proističu, naročito, iz Evropske konvencije o ljudskim pravima.⁹¹ Ovo navodi na zaključak da, u slučajevima u kojima je Sud pravde pozvan da tumači Konvenciju, presuda, ipak, može biti u suprotnosti sa praksom Evropskog suda za ljudska prava.⁹² Međutim, u kasnijem slučaju *Schmidberger*, iako je potvrdio stav iz predmeta *ERT*, Sud pravde se, pored presuda koje je on doneo, ipak, pozvao i na presudu Evropskog suda za ljudska prava.⁹³ Ovakav pristup Sud pravde je potvrdio i u novijim predmetima, redovno se pozivajući, sve više i više preciznije, na presude suda u Strazburu, tj na njegova tumačenja relevantnih članova Evropske konvencije o ljudskim pravima.⁹⁴ Prema shvatanju Suda pravde,⁹⁵ to je uticalo da Evropski sud za ljudska prava usvoji pretpostavku da je

⁸⁷ Nav. predmet *Orkem v Commission*, str. 3350, tač. 30.

⁸⁸ Nav. spojeni predmeti *Hoechst v Commission*, str. 2924, tač. 18.

⁸⁹ R. Lawson, *nav. članak*, str. 229. Up. *Nav. mišljenje AG Darmon*, str. 3338, tač. 140, koji smatra da je Sud pravde još manje obavezan praksom Evropskog suda za ljudska prava, a *fortiori* ako o konkretnom pitanju ne postoji tumačenje Konvencije od strane ovlašćenih organa.

⁹⁰ R. Lawson, *nav. članak*, str. 235.

⁹¹ *Nav. predmet ERT*, str. I-2964, tač. 42.

⁹² R. Lawson, *nav. članak*, str. 233.

⁹³ *Nav. predmet Schmidberger*, str. I-5719, tač. 79.

⁹⁴ Vid. npr. navedene predmete *Parliament v Council*, str. I-5826. do I-5828. (tač. 54-56); *Ordre des barreaux francophones et germanophone and Others*, str. I-5354, tač. 31; *C-501/11 P Schindler Holding Ltd and Others v European Commission*, Presuda Suda (peto veće) od 18.07.2013. (neobjavljeno), naročito tač. 33-35.

⁹⁵ Discussion document of the Court of Justice of the European Union on certain aspects of the accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human

zaštita ljudskih prava u pravu Evropske unije ekvivalentna⁹⁶ zaštiti koja je obezbeđena Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.⁹⁷

Načela ustanovljena sudskom praksom potvrđena su u Preambuli Jedinstvenog evropskog akta, a zatim i u čl. F st. 2. Ugovora o osnivanju Evropske unije iz Maastrichta. Tom odredbom je propisano da će Unija poštovati osnovna prava, kako su zagarantovana Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i kao što proističu iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, kao opšta načela komunitarnog prava. Nakon ovih Ugovornih izmena i dopuna, u teoriji je postavljeno pitanje da li je njima, dotadašnji posredan odnos, zamenjen direktnim odnosom Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnih prava priznatih u pravnom poretku Unije.⁹⁸ Pojedini autori su tvrdili da je nakon ovih amandmana Konvencija formalno integrisana u komunitarno pravo, dok su umereniji ograničavali njeno obavezujuće dejstvo na materijalnu dimenziju.⁹⁹ Međutim, ovi stavovi nisu prihvaćeni od strane Suda pravde.

Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona, stanje u pogledu direktne primenljivosti Evropske konvencije o ljudskim pravima nije radikalno promenjeno.¹⁰⁰ Članom 6. st. 3. Ugovora o Evropskoj uniji iz Lisabona potvrđuje se da osnovna prava garantovana Evropskom konvencijom o ljudskim pravima predstavljaju opšta načela prava Evropske unije, dok se u čl. 52. st. 3. Povelje o osnovnim pravima Evropske unije zahteva da pravima sadržanim u Povelji, koja odgovaraju pravima zajemčenim Konvencijom, da isto značenje i obim koji su utvrđeni Konvencijom. Međutim, Konvencija ne predstavlja, sve dok joj Evropska unija ne pristupi,¹⁰¹ pravni instrument koji je formalno inkorporisan u

Rights and Fundamental Freedoms, Luxembourg, 5 May 2010. dostupno na adresi: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/convention_en_2010-05-21_12-10-16_272.pdf, 10.12.2013, str. 2, par. 3.

⁹⁶ Pod pojmom "ekvivalentna", Evropski sud za ljudska prava podrazumeva zaštitu koja je "uporediva", svaki zahtev da zaštita mora biti "identična" mogao bi biti u suprotnosti sa interesima međunarodne saradnje kojoj se teži. Međutim, takva pretpostavka ekvivalentnosti nije neoboriva, već je podložna preispitivanju u svetlu bilo koje relevantne promene u zaštiti osnovnih prava. *Nav. presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Bosphorus v Ireland*, tač. 155.

⁹⁷ *Isto*, tač. 165.

⁹⁸ R. Schütze, *nav. delo*, str. 89.

⁹⁹ *Isto*, str. 90, kao i autore navedene u fn. 36. i 37.

¹⁰⁰ Vid. *nav. predmet Schindler Holding Ltd and Others v Commission*, tač. 24, naročito drugi deo poslednje rečenice, tač. 26. i par. 30.

¹⁰¹ Prema mišljenju Frensis Džejkobsa (*Francis Jacobs*), bivšeg opšteg pravobranioca u Evropskom sudu pravde, pristupanjem Unije Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima ne bi se mnogo

pravo Evropske unije.¹⁰² Ovim odredbama se samo odražava dosledna praksa Suda pravde prema kojoj osnovna prava čine sastavni deo opštih pravnih načela čije poštovanje obezbeđuje Sud.¹⁰³

I pored zalaganja Mreže nezavisnih stručnjaka za osnovna prava da standard zaštite fundamentalnih prava u pravu Evropske unije "... bude indeksiran međunarodnim standardom ljudskih prava...",¹⁰⁴ Sud pravde je uporno insistirao na autonomnoj prirodi i izvoru prava koja su bila priznata i zaštićena, kako bi ona bila shvaćena kao istinski evropska, a ne nacionalna, po svom poreklu.¹⁰⁵ Možemo zaključiti da je standard zaštite osnovnih prava u pravu Evropske unije autonoman standard.¹⁰⁶ U dosadašnjoj praksi Sud pravde se nije smatrao neposredno obavezanim nekim nacionalnim ili međunarodnim standardom, već je bio slobodan da izdvoji i zaštititi ono što je smatrao zajedničkim vrednostima kod većine naroda u okviru Unije, u čemu je viđen njegov doprinos ustanovljavanju zajedničkog identiteta naroda Evrope.¹⁰⁷

4. Uloga Evropske konvencije o ljudskim pravima u pravu Evropske unije

Iako osnovna prava priznata i zaštićena Evropskom konvencijom o ljudskim pravima nisu direktan, već samo posredan izvor "evropskih ljudskih prava",¹⁰⁸

promenila situacija u materijalnom pravnom smislu, s obzirom da Sud pravde smatra Konvenciju kao da ima obavezujuće dejstvo za Evropsku uniju, imajući u vidu njegovo postupanje tokom poslednjih godina da veoma pažljivo prati, redovno se poziva na, i sistematski nastoji da primeni praksu Evropskog suda za ljudska prava iz Strazbura. Francis G. Jacobs, "The European Convention on Human Rights, the EU Charter of Fundamental Rights and the European Court of Justice, The impact of the European Union accession to the European Convention on Human Rights", dostupno na adresi: http://www.ecln.net/elements/conferences/book_berlin/jacobs.pdf, 10.12.2013, str. 294.

¹⁰² Predmet C-571/10 *Servet Kamberaj v Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) and Others*, Presuda Suda (veliko veće) od 24.04.2012. (neobjavljeno), tač. 62; predmet C-617/10 *Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson*, Presuda Suda (veliko veće) od 26.02.2013. (neobjavljeno), tač. 44; nav. predmet *Schindler Holding Ltd and Others v Commission*, tač. 32.

¹⁰³ Predmet C-521/09 P *Elf Aquitaine SA v European Commission* [2011] ECR I-8947, str. I-9024, tač. 112; nav. predmet *Kamberaj*, tač. 61.

¹⁰⁴ P. Craig, G. De Búrca, *nav. delo*, str. 369.

¹⁰⁵ G. De Búrca, *nav. članak*, str. 478.

¹⁰⁶ R. Schütze, *nav. delo*, str. 90.

¹⁰⁷ T. Tridimas, *Judicial Federalism and the European Court of Justice*, u: J. Fedtke, B. S. Markesinis (eds.), *Patterns of Federalism and Regionalism: Lessons for the UK*, Hart, 2006, str. 150. Navedeno prema: R. Schütze, *nav. delo*, str. 91.

¹⁰⁸ R. Schütze, *nav. delo*, str. 86.

Sud pravde ne može "podržati" mere koje nisu u skladu sa njima,¹⁰⁹ iz čega proizilazi da poštovanje ljudskih prava predstavlja uslov "zakonitosti" akata Unije.¹¹⁰ Takođe, značenje odredaba kojima se institucijama Evropske unije dodeljuju ovlašćenja ne može se utvrđivati primenom isključivo jezičkog tumačenja, i samo u smislu njihove strukture i ciljeva,¹¹¹ već moraju biti uzeta u obzir i pravna načela koja se nalaze u osnovi ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, i na kojima je zasnovana Evropska konvencija o ljudskim pravima,¹¹² u smislu da su njima poštovana i u njima inkorporisana.¹¹³ Prema tome, i priroda i obim ovlašćenja organa Unije, kao i njihovo vršenje, ograničeni su potrebom da osnovna prava obuhvaćena opštim pravnim načelima budu zaštićena.¹¹⁴

Sa druge strane, države članice imaju ne samo obavezu da svoje nacionalne propise tumače na način koji je u skladu sa pravom Evropske unije, već moraju obezbediti i da njihovo tumačenje odredaba sekundarnog zakonodavstva ne bude u suprotnosti sa osnovnim pravima zaštićenim u pravnom poretku Evropske unije.¹¹⁵ Ovakvom "tehnikom", koju koristi Sud pravde, a kojom se zahteva da zakonodavstvo Evropske unije bude tumačeno i implementirano u skladu sa osnovnim ljudskim pravima, pri čemu Sud redovno smatra da države članice imaju dovoljnu "širinu" za takvo tumačenje, postiže se da sekundarno zakonodavstvo, kojim se izričito ne štiti konkretno pravo, bude zaštićeno i ojačano u slučaju osporavanja, obavezivanjem nacionalnih vlasti da poštuju takvo pravo, kao pitanje prava Evropske unije, prilikom implementiranja mera Unije.¹¹⁶ Ukoliko se, pak, zakonodavstvo Evropske unije ili druge mere ne mogu

¹⁰⁹ Nav. predmet *Nold v Commission*, str. 507. tač. 13, drugi deo druge rečenice; nav. predmet *ERT*, str. I-2963 i I-2964, tač. 41; nav. predmet *Schmidberger*, str. I-5718, tač. 73.

¹¹⁰ Mišljenje Evropskog suda pravde 2/94 [1996] ECR I-1759, str. I-1789. tač. 34, prva rečenica.

¹¹¹ Nav. predmet *AM & S v Commission*, str. 1612, tač. 27.

¹¹² Nav. predmet *Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, str. 1682, tač. 18. i 19.

¹¹³ Nav. predmet *AM & S v Commission*, str. 1611, tač. 22.

¹¹⁴ Isto, str. 1612, par. 27; predmet 322/81 *NV Nederlandsche Banden Industrie Michelin v Commission of the European Communities* [1983] ECR 3461, str. 3498, tač. 7; nav. spojeni predmeti *Hoechst v Commission*, str. 2925. (tač. 20), 2927. (tač. 28) i 2928. (tač. 33).

¹¹⁵ Predmet C-101/01 *Criminal proceedings against Bodil Lindqvist* [2003] ECR I-12971, str. I-13024, tač. 87; nav. predmet *Ordre des barreaux francophones et germanophone and Others*, str. I-5353. tač. 28, druga rečenica.

¹¹⁶ P. Craig, G. De Búrca, nav. delo, str. 373. i 383.

tumačiti u skladu sa osnovnim pravima, koja su obuhvaćena opštim pravnim načelima, oni moraju biti ukinuti.¹¹⁷

U skladu sa osnovnim ljudskim pravima čije poštovanje obezbeđuje Sud pravde, a koja proističu, pogotovo, iz Evropske konvencije o ljudskim pravima, moraju biti i nacionalni propisi koji spadaju u okvir prava Evropske unije.¹¹⁸ Ovo se naročito odnosi na unutrašnja pravila država članica kojima se ograničava vršenje osnovnih sloboda u pravu Evropske unije.¹¹⁹ Sa druge strane, Sud pravde je potvrdio da zaštita osnovnih prava predstavlja legitiman interes kojim se, u principu, može opravdati odstupanje od obaveza nametnutih pravom Evropske unije, čak i onih koje proističu iz osnovnih sloboda garantovanih Ugovorom.¹²⁰

5. Odnos Povelje Evropske unije o osnovnim pravima i Evropske konvencije o ljudskim pravima

Ma koliko bio zadovoljavajući i vredan hvale, metodom razvijenim od strane Suda pravde ne može se premostiti jaz u komunitarnom pravnom poretku, konkretno, nemogućnost da se unapred zna koja osnovna ljudska prava ne mogu biti povređena od strane institucija Unije, odnosno, ranije Evropskih zajednica.¹²¹ Po prirodi stvari, sudskom praksom, kojom se proizvodi pravno dejstvo jedino nakon nekog događaja, ne može se ispuniti nesporn i legitiman zahtev da građani unapred znaju koja su im prava garantovana.¹²²

Potreba za postojanjem pisanog izvora, kojim bi se štitila ljudska prava u, tadašnjim, Evropskim zajednicama, prvi put je jasno izražena krajem 70-ih godina prošlog veka od strane Komisije. Ona je u Memorandumu o pristupanju Zajednica Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima,¹²³ usvojenom 4. aprila 1979. godine, i poslatom ostalim institucijama Zajednica, istakla da kao idealno rešenje smatra dopunu osnivačkih Ugovora katalogom osnovnih prava specijalno prilagođenim vršenju ovlašćenja koja su tim Ugovorima poverena Zajednicama.

¹¹⁷ *Isto*, str. 389.

¹¹⁸ *Nav. predmet ERT*, str. I-2964, tač. 42.

¹¹⁹ Za slobodu vršenja usluga videti npr. *Isto*, str. I-2964, tač. 43-45.

¹²⁰ Za slobodu prometa robe videti npr. nav. predmet *Schmidberger*, str. I-5718, tač. 74.

¹²¹ The Community and the European Convention on Human Rights, u: Bulletin of the European Communities, No 4 1979, Volume 12 (dalje u fusnotama: The Community and the European Convention on Human Rights), str. 16.

¹²² *Isto*.

¹²³ Accession of the Communities to the European Convention on Human Rights. Commission Memorandum, COM (79) 210 final 2 May 1979, Bulletin of the European Communities, Supplement 2/79.

Međutim, zbog suprotstavljenih mišljenja država članica, pre svega u vezi sa preciznim definisanjem ekonomskih i socijalnih prava, izražena je bojazan da taj cilj ne može biti postignut u kratkom ili srednjem roku. Komisija je, stoga, smatrala da bi Zajednica trebalo da pristupi Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima,¹²⁴ utoliko pre, jer se prava koja su u njoj sadržana, a naročito ona iz dodatnih protokola, jasno odnose na aktivnosti Zajednice.

Kao jedan od razloga za pristupanje Konvenciji, Komisija je navela i Zajedničku deklaraciju Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije od 5. aprila 1977. Takođe, u Memorandumu je istaknuto da, ako poštovanje ljudskih prava predstavlja bitan uslov za članstvo u Evropskoj uniji, odnosno, tada Zajednici, jedino je logično obavezati i Zajednicu da poštuje takva prava. Ovim bi se jasno pokazalo da je Zajednica odlučna da realno poboljša zaštitu ljudskih prava, a ne samo da donosi političke deklaracije o namerama. Konačno, pristupanjem Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima smanjio bi se rizik da sudovi država članica, koristeći kao razlog nepostojanje pisanog kataloga o ljudskim pravima, razmatraju komunitarne akte pozivajući se na nacionalne ustave.

Upitan od strane Saveta da li Evropska zajednica ima nadležnost da pristupi Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, Sud pravde je u svom mišljenju, donetom 1996. godine, istakao da bi pristupanje Konvenciji podrazumevalo bitnu promenu tadašnjeg komunitarnog sistema zaštite ljudskih prava, u tom smislu da bi značilo ulazak Zajednice u drugačiji međunarodni institucionalni sistem zaštite.¹²⁵ Takva promena, sa podjednako fundamentalnim institucionalnim posledicama za Zajednicu i države članice, bila bi od ustavnog značaja i prevazilazila bi tadašnja ovlašćenja Zajednice, i bila bi moguća jedino na osnovu izmena i dopuna Ugovora u tom smislu.¹²⁶

Kako Evropska zajednica, prema mišljenju Suda pravde, u to vreme nije bila nadležna da pristupi Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, ideja o sopstvenoj

¹²⁴ Memorandum je bio zamišljen kao sredstvo kojim bi se, pre pokretanja odgovarajućeg institucionalnog mehanizma, podstakla što šira i što produbljenija politička i pravna diskusija o pristupanju Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, sa svim zainteresovanim telima. *The Community and the European Convention on Human Rights*, str. 16. i 17.

¹²⁵ Nav. Mišljenje Evropskog suda pravde 2/94, str. I-1789, tač. 34.

¹²⁶ *Isto*, str. I-1789, par. 35. i 36. Neophodni amandmani na Ugovor, konačno, su usvojeni Sporazumom iz Lisabona, čime je stvoren pravni osnov za pristupanje Unije Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima. U čl. 6. st. 2. Ugovora o Evropskoj uniji, propisano je da će Unija pristupiti Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima.

kodifikaciji ljudskih prava postala je ponovo aktuelna krajem dvadesetog veka.¹²⁷ Kako bi osnovna prava bila "vidljivija", i na taj način njihova zaštita bila "ojačana",¹²⁸ predstavnici Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije su 7. decembra 2000. godine u Nici svečano proglasili Povelju Evropske unije o osnovnim pravima (u daljem tekstu: Povelja EU ili Povelja).¹²⁹

Prvenstveni cilj usvajanja Povelje EU bio je da posluži kao "kodifikacioni instrument", u kome su predviđena ljudska prava o kojima je postignuta politička saglasnost da će biti poštovana.¹³⁰ Povelja EU, međutim, nije bila pravno obavezujuća.¹³¹ Njen status je bio sličan pravnom položaju koji je imala Evropska konvencija o ljudskim pravima, predstavljala je "dragocenu inspiraciju, ali nije nametala formalne obaveze evropskim institucijama".¹³² Tek je lisabonskim Ugovorom o Evropskoj uniji Povelji priznata ista pravna snaga kao i Ugovorima.

Iako je donošenje Povelje bilo inspirisano Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, između njih postoje značajne razlike, kako u pogledu načina usvajanja i pravnog dejstva, tako i u odnosu na obim prava koja se njima štite¹³³ i njihove svrhe.¹³⁴

Poveljom se potvrđuju prava koja proizilaze, naročito, iz ustavnih tradicija i međunarodnih obaveza zajedničkih državama članicama, Ugovora o Evropskoj uniji, Ugovora o Evropskim zajednicama, Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Socijalnih povelja usvojenih od strane Zajednice i Saveta Evrope i prakse Suda pravde i Evropskog suda za ljudska prava.¹³⁵ Iz ove formulacije se mogu zaključiti dve stvari.¹³⁶ Prvo, da se Poveljom EU nastoje kodifikovati postojeća osnovna prava, priznata u Uniji, pri čemu se ne stvaraju nova. I, drugo, njome se kodifikuju "evropska prava" iz različitih izvora, a ne samo iz Evropske konvencije o ljudskim pravima.

¹²⁷ Odluka da se pristupi izradi Povelje Evropske unije o osnovnim pravima (dalje u fusnotama: Povelja EU) doneta je na samitu Evropskog saveta održanom u Kelnu, u junu 1999. godine. R. D. Vukadinović, *Pravo Evropske...*, str. 137, fn. 111.

¹²⁸ Povelja EU, Preambula, alineja 4.

¹²⁹ Povelja EU je izmenjena 12. decembra 2007. godine.

¹³⁰ R. D. Vukadinović, *Uvod u institucije...*, str. 66.

¹³¹ Vid. nav. predmet *Parliament v Council*, str. 5822, tač. 38.

¹³² R. Schütze, *nav. delo*, str. 96.

¹³³ R. D. Vukadinović, *Uvod u institucije...*, str. 66.

¹³⁴ X. Groussot, T. Lock, L. Pech, *nav. delo*, str. 2.

¹³⁵ Povelja EU, Preambula, alineja 5.

¹³⁶ R. Schütze, *nav. delo*, str. 97.

Članom 52. st. 3. Povelje zahteva se da se pravima sadržanim u Povelji, koja odgovaraju pravima zajemčenim Konvencijom, da isto značenje i obim koji su utvrđeni Konvencijom. Standard zaštite ljudskih prava, koji je priznat Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, predstavlja samo "minimalni standard" u pravu Evropske unije, budući da se ovom odredbom Povelje ne sprečava da u pravu Unije bude predviđena šira zaštita.¹³⁷

Pravno obavezujuću Povelju i pristupanje Unije Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima "ne treba shvatati kao alternative, već kao komplementarne korake", kojima se obezbeđuje puno poštovanje osnovnih prava od strane Evropske unije.¹³⁸ "Ova dva koraka dovela bi do situacije" slične onoj u pravima država članica, u kojima su ljudska prava garantovana, sa jedne strane, ustavima, a, sa druge strane, međunarodnim minimalnim standardom predviđenim Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.¹³⁹

Glavni pravni argument u prilog pristupanja Evropske unije Konvenciji je da bi na taj način fizička i pravna lica, konačno, dobila zaštitu u odnosu na akte Unije, sličnu onoj koju već uživaju prema nacionalnim merama, u smislu njihovog podvrgavanja dodatnom, spoljašnjem i specijalizovanom sistemu nadgledanja od strane organa u Strazburu a, naročito, kontroli od strane Evropskog suda za ljudska prava.¹⁴⁰ Pravni položaj Evropske unije bi tada bio analogan statusu država članica, Sud pravde bi bio u situaciji sličnoj onoj u kojoj se nalaze nacionalni sudovi poslednje instance, dok bi se Povelja, u tom slučaju, mogla uporediti sa ustavima država članica.¹⁴¹ Poboljšanjem zaštite ljudskih prava, ustanovljavanjem i garantovanjem koherentnijeg i skladnijeg sistema, obezbedio bi se veći kredibilitet Evropskoj uniji, što predstavlja i osnovni politički argument u korist pristupanja Unije Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima.¹⁴² Drugim rečima, pristupanje Konvenciji je viđeno kao korak koji je od suštinskog značaja

¹³⁷ Povelja EU, čl. 52. st. 3, poslednja rečenica.

¹³⁸ The European Convention, Summary of the Meeting Held on 17.09.02 Chaired by Commissioner António Vitorino, Brussels, 26 September 2002, CONV 295/02 (dalje u fusnotama: CONV 295/02), str. 2; The European Convention, Final Report of Working Group II, Brussels, 22 October 2002, CONV 354/02, str. 12.

¹³⁹ Isto.

¹⁴⁰ X. Groussot, T. Lock, L. Pech, *nav. delo*, str. 2.

¹⁴¹ Isto.

¹⁴² Vid. izlaganje Marka Fišbaha (*Marc Fischbach*), sudije Evropskog suda za ljudska prava, na sastanku Radne grupe II, posvećene inkorporaciji Povelje EU u Ugovore i pristupanju Zajednice, odnosno Unije Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, održanom 17. septembra 2002. godine, u: CONV 295/02, str. 5; X. Groussot, T. Lock, L. Pech, *nav. delo*, str. 2.

da bi se pokazala posvećenost Evropske unije poštovanju osnovnih prava i u unutrašnjim, kao i u spoljašnjim odnosima.¹⁴³

6. Zaključak

Sredstvo koje je Sud pravde upotrebio za uključivanje osnovnih prava u pravo Evropske unije bila su opšta pravna načela, s obzirom da nije postojao drugi način, jer u to vreme u osnivačkim Ugovorima nije bilo odredaba koje bi mogle poslužiti kao osnova za novu doktrinu. Evropski sud pravde je novo učenje koristio da bi ubedio vrhovne i ustavne sudove država članica da pravo Evropske unije ne predstavlja pretnju ljudskim pravima priznatim i zaštićenim njihovim ustavima, i na taj način zaštitio primat i autonomiju prava Evropske unije.¹⁴⁴ Međutim, nakon što je nemački Savezni ustavni sud 1974. godine doneo presudu, poznatu pod nazivom *Solange I*, bilo je jasno da dotadašnja praksa Suda pravde nije bila dovoljna iz perspektive nacionalnih sudova.

Jedan od razloga koji je uticao da vrhovni i ustavni sudovi država članica prihvate zaštitu osnovnih prava, obezbeđenu u okviru pravnog poretka Evropske unije, kao delotvornu i suštinski sličnu zaštiti predviđenoj nacionalnim ustavima, bio je i taj što se Evropski sud pravde u svojoj kasnijoj praksi redovno pozivao na odgovarajuće odredbe Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njihovo tumačenje dato od strane Evropskog suda za ljudska prava, čime je doprineo povećanju kredibiliteta prava Evropske unije u pogledu zaštite ljudskih prava. Iako Evropska unija, odnosno tada Evropska (ekonomska) zajednica, nije pristupila Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, posebno je istaknuta činjenica da su je sve države članice ratifikovale. U tom smislu, Konvencija je Sudu pravde poslužila kao korisna smernica prilikom odlučivanja da li je neko pravo obuhvaćeno opštim pravnim načelima, budući da se njome odražavaju zajednički preuzete obaveze od strane svih država članica. Priznavanje posebnog značaja Konvenciji može se objasniti i strahom da će, pribegavanjem konkretnoj odredbi nacionalnog ustava, biti ugrožena doktrinarna superiornosti prava Evropske unije, koji prožima praksu Suda pravde još od predmeta *Costa v ENEL*.¹⁴⁵

¹⁴³ *Isto*.

¹⁴⁴ T. C. Hartley, *nav. delo*, str. 298. i 299.

¹⁴⁵ P. Craig, G. De Búrca, *nav. delo*, str. 369.

Jovan Vujičić*

The Impact of the European Convention on Human Rights on EU Law through the Practice of the Courts of the Member States and the European Court of Justice**Summary**

In this paper, in example the protection of human rights in the legal order of the European Union, have been analyzed the opinions of the European Court of Justice and national courts, concerning the relation of law in European Union and law of the Member States, as well as the impact of the European Convention on Human Rights had in this regard. The Convention has been used as a useful guide to the Court of Justice in determining whether a right is covered by the general principles of law, since it reflects the common commitments by all member states. Regular reference to the relevant provisions of the European Convention on Human Rights and its interpretation given by the European Court of Human Rights, has contributed to the increase in the credibility of the EU law regarding the protection of human rights and contributing to the supreme and constitutional courts of the Member States to accept the protection of fundamental rights secured within the legal order of the European Union, effective and substantially similar to the protection provided for in national constitutions.

Keywords: The European Convention on Human Rights, EU law, the European Union Charter of Fundamental Rights, the principle of the primacy of EU law.

* Assistant at the Faculty of Law University of Kragujevac.