

Duško MARINKOVIĆ

UDK: 341.645(4-672 EU)  
347.9(4-672 EU)  
str. 29-53.  
stručni rad

## **PRAVOSUDNA PRAKSA EVROPSKOG SUDA PRAVDE**

### **1. Uvod**

Proces stvaranja Evropske unije započeo je osnivanjem Evropske zajednice za uglj i čelik, potpisivanjem Pariskog ugovora 18. aprila 1951, koji je stupio na snagu 1952. godine, od strane 6 zapadnoevropskih država, nastavljen je zaključenjem Rimskog ugovora 1958. godine kada su osnovane Evropska ekonomska zajednica i Evropska atomska zajednica. U kasnijem periodu Osnivački ugovori su više puta menjani: Jedinstvenim Evropskim aktom iz 1987, Sporazumom iz Mاستrihta iz 1993. godine kojim je praktično stvorena Evropska unija, Amsterdamskim ugovorom iz 1999. godine, ugovorom iz Nice iz 2003. godine i ugovorom o Ustavu, potpisanom u junu 2004. godine.

Evropska unija je rezultat dobrovoljnog procesa ekonomskih i političkih integracija evropskih zemalja. Započela je sa 6 zemalja da bi 2007. godine uključivala 27 zemalja. Budući da predstavlja organizaciju koja je definisana svojim ugovornim ciljevima, da bi uspešno ostvarivala veliki broj ciljeva koji su predviđeni aktima o osnivanju i kasnijim sporazumima, Unija je razvila specifičnu organizacionu strukturu.

Kao specifična međunarodna organizacija koja ima nadnacionalna obeležja, s obzirom da je u određenim oblastima nadređena državama članicama, funkcioniše kao politički sistem zasnovan na sledećim elementima:

- Stabilan i jasno definisan set institucija i pravila koja regulišu odnose između i unutar tih institucija.
- Građani i druge socijalne grupe žele da svoje političke zahteve ostvare kroz političke institucije, bilo direktno bilo putem određenih interesnih grupa i političkih partija.

- Kolektivne odluke u procesu donošenja odluka, posebno po pitanju raspodele ekonomskih sredstava i ostvarivanja socijalnih i političkih prava, su bitna karakteristika celog sistema.
- Postoji stalna interakcija (feedback) između političkih činilaca, što rezultira novim ciljevima i odlukama.

Imajući u vidu navedene elemente, koji predstavljaju osnovne pretpostavke za formiranje političkog sistema koji je neuporedivo stabilniji i homogeniji nego bilo koji drugi sistem u međunarodnim relacijama, osnovne institucije su formirane još Pariskim Ugovorom. U te institucije spadaju: Komisija, kao nadnacionalni izvršni organ (u početku se zvao „Visoka vlast“), Savet, u kome su predstavljene države članice, Evropski Parlament i Evropski Sud Pravde (kasnije su formirani i Finansijski sud i Evropska centralna banka).

U toj institucionalnoj strukturi, Evropski sud kao nepolitički organ, kontroliše zakonitost akata koje donose drugi, politički organi Zajednice samostalno ili zajednički, odnosno ima funkciju da obezbedi sprovođenje prava Zajednice, bez obzira na političke obzire.

Cilj ovog rada je da kroz pregled prakse Evropskog suda pravde opiše uticaj pravosudne politike suda na proces Evropskih integracija, odnosno ukaže na ulogu Evropskog suda pravde u oblikovanju institucionalne strukture, politike Evropskih zajednica i uticaj na proceduru donošenja odluka u okviru institucija Zajednice, pre svega u legislativnom postupku. Takođe, kroz pregled prakse Evropskog suda, predstavljen je uticaj pravosudne politike na odnos između pravnog poretka i političkih procesa u Zajednici.

Stoga je na početku obrađena praksa Suda koja se bavi strukturom evropske političke zajednice i ulogom Evropskog suda pravde u procesu transformacije institucija Evropskih zajednica, kao i evolucijom evropskih integracija koja se odvijala kroz proces stvaranja i delovanja komunitarnog prava. U drugom delu se razmatra efekat, odnosno vrednosti ostvarenih transformacija u zakonodavnoj oblasti, kroz proces izgradnje pravnog poretka Zajednice, a koje su proizvod pravosudne prakse odnosno politike Evropskog suda, sa ciljem da se sagledaju dostignuća u odnosu na viziju i ideale evropskog konstitucionalizma.

## 2. Organizaciona struktura Zajednice i uloga Evropskog suda

Pri razmatranju organizacione strukture Evropske Zajednice<sup>1</sup> treba imati u vidu njenu hibridnu prirodu. Zajednica je entitet čiji strukturni model ima karakteristi-

<sup>1</sup> Ugovorom iz Mاستrihta osnovana je Evropska Unija, ali još uvek egzistiraju tri Zajednice (ECSC; EZ; I EUROATOM), sa zajedničkim organima. Shodno Konvenciji o nekim organima zajedničkim za

ke specifične međunarodne organizacije, koja teži da se transformiše u kompaktnu političku zajednicu. Politički organi zajednice poseduju kako međuvladine tako i federalne elemente, s tim da su oni prvi uočljiviji u slučaju Saveta a drugi u slučaju Komisije.

Glavne funkcije Evropskog suda su da, kao nepolitički i shodno tome nepristrasan organ, sprovodi sudsku kontrolu zakonitosti akata zakonodavnih i izvršnih organa Zajednice, da odlučuje u sporovima između država članica i Zajednice, kao i u sporovima između država članica odnosno organa Zajednice *inter se*, i da daje odgovore na prethodna pitanja nacionalnih sudova država članica, na koji način treba da obezbedi jednoobrazno tumačenje i primenu komunitarnog prava u svim državama članicama Evropske Zajednice. Na osnovu ovlašćenja koja proističu iz osnivačkih ugovora, pri ostvarivanju svoje funkcije Evropski sud treba da obezbedi sprovođenje u život prava bez obzira na političke obzire, u prvom redu prema državama članicama.

Nezavisnost sudstva predstavlja bitan element uređenja u svakom pravnom sistemu. S obzirom da je ovaj Sud lišen ovlašćenja kojima može obezbediti prinudno izvršenje svojih odluka<sup>2</sup>, nezavisnost sudske vlasti u okviru Zajednice se zasniva i zavisi od načina predstavljanja država članica. Za razliku od Komisije i Saveta pri izboru sudija Evropskog suda nije eksplicitno izražen nacionalni zahtev, što bi trebalo da pozitivno utiče na samostalnost u radu. Nezavisnost ovog suda se ogleda i u činjenici da Predsednika Suda biraju sudije međusobno a ne vlade država članica.

Međutim činjenica da vlade država članica imaju mogućnost da svakih šest godina zamene svog predstavnika u Sudu, predstavlja sredstvo kojim vlasti države članice mogu uticati i na neki način vršiti pritisak na svoje predstavnike.<sup>3</sup>

Takođe, svaka kritika rada Suda od strane država članica, podrazumeva određenu vrstu pritiska na sudije, a pre svega na predstavnika te zemlje.<sup>4</sup>

---

Evropske zajednice, koja je stupila na snagu 1958. godine, istog dana kada i Ugovor o EEC i EU-ROATOM, nisu objedinjene same Zajednice, već su stvoreni neki zajednički organi za sve tri Zajednice.

<sup>2</sup> Ovaj nedostatak je značajno smanjen poslednjih godina. Mاستrihtski ugovor je pokrenuo prve korake u pravcu rešavanja tog pitanja, predviđanjem finansijske sankcije prema državi koja ne poštuje presudu Evropskog suda.

<sup>3</sup> Predlog Evropskog parlamenta koji je imao za cilj da obezbedi mandat sudija i reizbor na 12 godina, sistem koji je bio inspirisan načinom postavljenja sudija ustavnog suda u većini zapadnoevropskih zemalja, odbijen je od strane država članica.

<sup>4</sup> Na primer, kada je 1990. godine Kancelar Kol javno kritikovao rad Evropskog suda, u vezi sa socijalnim obezbeđenjem migranata, ova kritika je u prvom redu bila upućena Nemačkom predstavniku, koji konačno i nije reizabran 1994. godine.

Činjenica da se odluke u Sudu donose kolektivno i to uglavnom konsensusom, u važnim slučajevima na plenarnim sednicama, takođe obezbeđuje nezavisnost Suda pri donošenju odluka. U prilog tome ide i to da shodno statutu Suda, način glasanja svakog sudije ostaje tajna, tako da se ne može utvrditi kako je glasao svaki sudija pojedinačno.

Bitna pretpostavka za ostvarivanje funkcije suda je *legitimitet odluka* koje donosi Sud. Ova činjenica je izvedena pre svega iz sastava Suda, čiji su članovi istaknuti pravnici iz svih država članica, kao i iz pravnog rezonovanja u samim presudama odnosno mišljenjima. Analizom celokupne konstrukcije tih odluka može se zaključiti da postoji neosporna koherentnost koja odražava ciljeve osnivačkih ugovora, koji su prihvaćeni od strane država članica.

Poseban status Evropskog suda obezbeđen je pre svega Ugovoru o osnivanju Zajednice. Mehanizam rešavanja sporova, utvrđen ugovorima o osnivanju Evropskih zajednica, razlikuje se od poznatih modela rešavanja sporova u međunarodnim okvirima, a to se naročito ogleda u sledećem:

*Nadležnost Suda je obavezna.* Samim ulaskom u Zajednicu država prihvata nadležnost Suda, tako da nije potrebna bilo kakva dalja saglasnost odnosno akt države, da bi se podvrgla jurisdikciji Evropskog suda pravde.

*Nadležnost suda je isključiva,* što znači da je državama članicama zabranjeno pribegavanje bilo kom drugom načinu rešavanja konflikata ukoliko je predmet spora primena Ugovora.

*Evropska Komisija je zaštitnik Ugovora.* Ova uloga je dodeljena Komisiji, davanjem ovlašćenja da inicira postupak ispitivanja povrede Ugovora od strane neke članice. Ovaj postupak otvara vrata političkom upravljanju kontrole primene komunitarnog prava.<sup>5</sup>

### 3. Ustavna funkcija Evropskog suda

Činjenica da ovaj Sud funkcioniše odnosno deluje u specifičnom institucionalnom okruženju utiče na specifičnu ulogu Suda, koja se razlikuje od drugih međunarodnih sudova u više dimenzija, tako da neke nadležnosti Evropskog suda više podsećaju na nadležnosti nacionalnih ustavnih sudova, dok druge podsećaju na

<sup>5</sup> U praksi, i pored intencije pridavanja većeg značaja problemima komunitarnog prava, počev od 1970-tih, Komisija je samo u sporadičnim slučajevima koristila mogućnost iznošenja spora pred Sud, opredelivši se za rešavanje sporova bilateralnim pregovorima nacionalnih administracija na koje se spor odnosi. U dekadi 1980-90, procenat sporova koji su po ovom osnovu upućeni Evropskom sudu, varirao je između 5% i 14%, u odnosu na ukupan broj utvrđenih povreda komunitarnog prava.

nadležnosti upravnih sudova. Prateći razvoj i praksu suda, možemo uočiti transformaciju od međunarodnog, prema ustavnom sudu Zajednice.

### 3.1. Razvoj Evropskog suda na putu od međunarodnog do ustavnog suda

Ove specifičnosti mogu jedino biti shvaćene kroz razmatranje razvoja procesa integracije Evropskih zajednica, s obzirom da je u isto vreme došlo do evolucije u politici i ulozi Suda. Tako razmatranjem prakse Evropskog suda, možemo videti kako su se funkcije tog suda kroz vreme udaljavale od funkcija karakterističnih za međunarodne sudove i transformisale u one koje su karakteristične za ustavne sudove u federalnim zajednicama.

Ovaj proces je inteziviran ulaskom individualnih subjekata u sporove Zajednice. Mnoge od ključnih presuda, počev od najpoznatijih, *Van Gend en Loos* i *Costa v. ENEL*, potiču iz postupaka pokrenutih od strane individualnih subjekata pred nacionalnim sudovima, u okviru kojih je po čl. 234. Ugovora, zatraženo mišljenje Evropskog suda o primeni komunitarnog prava. To je omogućilo Evropskom sudu aktivnu ulogu u procesu izgradnje komunitarnog prava, a posebno u konstitucionalizaciji pravnog sistema Zajednice.

Ugovor o Evropskoj zajednici za uglj i čelik (ECSC), budući da je sačinjen pod uticajem Francuske, sadrži širok arsenal instituta upravnog prava. Takođe, s obzirom da je primena Ugovora bila obavezna za države članice, posebna procedura je bila predviđena za neispunjenje obaveza članica. Iz te perspektive neka ovlašćenja Suda u okviru ECSC, su bliža nacionalnom nego međunarodnom konceptu sudstva.

Stoga je već na početku bilo jasno da je stvaranje jednog specifičnog institucionalnog sistema moralo da bude praćeno i prenošenjem odgovarajućih ovlašćenja sudskim organima Zajednice. To je omogućilo aktivnu ulogu Suda u integracionom procesu, mada autori Ugovora o osnivanju ECSC nisu mogli da pretpostave da će Sud u budućnosti odigrati tako značajnu ulogu u tom procesu.

U daljem razvoju, Ugovor o osnivanju EEZ uneo je određene modifikacije, kako bi proširio načine uticaja prava i sudstva. Prema shvatanju samog Evropskog suda, datom u kasnijoj fazi, Ugovor o EEZ predstavlja faktički osnovnu ustavnu povelju Zajednice.<sup>6</sup>

Prema tom tumačenju Ugovori su „konstitucionalizovani” i Zajednica je postala entitet čiji najbliži strukturni model više ne predstavlja međunarodna organizacija, nego kompaktnija, iako još uvek ne i unitarna politička zajednica, u načelu fe-

<sup>6</sup> Ovo shvatanje Sud je promovisao u odluci u Slučaju 294/83, *Parti ecologiste, “Les Verts” v. European Parliament*.

deralna država. To znači da sistem Zajednice više ne funkcionise prema opštim principima međunarodnog prava, nego preko specifične međudržavne vladine strukture, koja je zasnovana na ustavnoj povelji i ustavnim principima.

U situaciji kada osnivački Ugovori čine jedan nesavršen ustav – sadrže odredbe koje retko sadrže ustavi, kao na primer pravo konkurencije, a ne sadrže listu osnovnih prava, Evropski sud je ekstenzivnim tumačenjem, uredio značajan broj pitanja ustavnog karaktera, kao na primer odnos komunitarnog i nacionalnog prava, odnos između institucija Zajednice, razgraničenje nadležnosti odnosno ovlašćenja između Zajednice i država članica.

Ova karakterizacija Zajednice od strane Suda, naglašena je činjenicom da se u procesu transformacije Zajednice na putu od avangardne međunarodne organizacije do transformisane političke organizacije sa federalnim obeležjima, nije izmenio samo sadržaj odnosa Zajednica - države članice već i sama arhitekturu međuinstitucionalnih odnosa u Zajednici.<sup>7</sup>

### 3. 2. Uticaj na arhitekturu odnosa Zajednice

Ustavna jurisdikcija Suda ogleda se u sličnosti određenih funkcija Evropskog suda sa funkcijama nacionalnih ustavnih sudova. U skladu sa svojom funkcijom, Evropski sud treba da obezbedi usaglašenost akata institucija Zajednice sa Ugovorom. U tom smislu treba da arbitrira u sporovima između organa Zajednice. Ugovor ne daje formalno ovlašćenje Evropskom sudu da preuzme ulogu koju na nacionalnom nivou imaju vrhovni odnosno ustavni sudovi, u smislu određivanja nadležnosti između država članica i centralne vlade. Ipak, Evropski sud je, širokim tumačenjem i shvatanjem svoje nadležnosti, postepeno stekao ovlašćenje da određuje vertikalnu podelu nadležnosti između Zajednice i država članica.

U tom procesu, Sud je na različite načine uticao na širenje nadležnosti Zajednice. Kroz svoje odluke, Sud je u određenim slučajevima omogućio širenje nadležnosti zajednice, pomeranjem granice dejstva pojedinih akata političkih organa Zajednice. Na taj način, dajući obavezujući karakter aktima, koji svoju pravnu snagu ne izvode direktno iz odredaba Ugovora, nazivajući ih aktima *sui generis*, jer iskaču iz klasifikacije i dejstva ovlašćenja ustanovljenih Ugovorom, Sud je uticao

<sup>7</sup> Zajedničko pominjanje Zajednice i država članica je samo po sebi problematično, jer je koncept Zajednice jedinstven i višeznačan. U jednom slučaju on obuhvata Zajednicu i države članice a u drugom on je odvojen od njih. Ova dilema postoji u svim federalnim konceptima. Različiti, često suprotstavljeni interesi država članica se ponekad izražavaju kao jedinstveni, subjektivni „nacionalni” interesi. Opasnost od žrtvovanja tih različitih interesa se ne može izbeći, ali se može minimalizovati, uzimajući u obzir interes država članica za očuvanje postojećih nadležnosti u okviru Zajednice.

na strukturu i hijerarhiju ovlašćenja organa Zajednice. Kao nova kategorija ovakvi akti se prvi put pojavljuju u slučaju *ERTA*.

U ovom slučaju Komisija je pokrenula postupak za ocenu zakonitosti „rezolucije“ Saveta, donete po čl. 230. Ugovora, kojom je utvrđeno da države članice u procesu pregovora o zaključivanju Evropskog sporazuma o drumskom prevozu, treba da usaglase svoje pozicije i da istupaju preko predsednika Saveta tokom pregovora. To je u suštini značilo da je dalje vođenje pregovora u vezi sa zaključenjem tog ugovora u nadležnosti država članica. Međutim, Komisija je pokrenula ovaj spor iz razloga što je smatrala da se, s obzirom da je konkretna materija već bila predmet legislative, budući da je ista oblast ranije regulisana Pravilnikom Saveta, njeno dalje regulisanje može vršiti ili odlukom organa Zajednice ili međunarodnim ugovorom koji bi zaključila Zajednica a ne države članice. Budući da je Savet zastupao stanovište da ova odluka – rezolucija, ne predstavlja akt o čijoj zakonitosti treba da odluči Sud, jer ni po formi ni po materiji i sadržini ne predstavlja obavezujući akt u smislu čl. 249. Ugovora, Sud se suočio sa situacijom u kojoj bi u slučaju da odnosni akt podvede pod neku od postojećih vrsta odluka, isti morao poništiti iz formalnih razloga. Time bi se ceo postupak vratio na početak, u momentu kada su pregovori između država članica već bili završeni i rezultirali zaključenjem ugovora. Imajući u vidu sve navedene okolnosti, Sud je dao prevagu političkim u odnosu na pravne razloge i odobrio čitav postupak, na osnovu čega je doneo sledeću odluku: s obzirom da se radi o aktu *sui generis*, na njega se ne primenjuje čl. 253. ugovora o EC, a to znači da nema mesta poništenju tog akta iz razloga što ne ispunjava formalne uslove iz citiranog člana.

Ovakvom odlukom Sud je formalno odbio tužbu Komisije ali je u materijalnom smislu praktično uticao na sticanje nadležnosti organa Zajednice za vođenje pregovora i zaključenje i onih međunarodnih sporazuma, koji nisu izričito navedeni u Ugovoru, ukoliko je to neophodno za ostvarivanje ciljeva Zajednice koji su definisani Ugovorom. Sud je svoju odluku obrazložio argumentima koji se odnose na utvrđivanje cilja postupka ocene zakonitosti, a to je obezbeđenje poštovanja prava u tumačenju i primeni Ugovora, a restriktivno tumačenje akata bilo bi u suprotnosti sa ovim ciljem. Stoga je Sud stao na stanovište da postupku ocene zakonitosti podležu svi akti organa Zajednice, bez obzira na prirodu i formu, ukoliko proizvode pravne posledice po odnose država članica i Zajednice.

Ovakav stav Suda je u daljem razvoju Zajednice prerastao u snažan instrument putem koga Sud interveniše i u međuinstitucionalne odnose, kao na primer u slučaju *Titanium dioxide*<sup>8</sup>, dok je počev od slučaja *Isoglukosa*, kao i u slučaju *SA*

<sup>8</sup> Case 24/62, Germany v. Commission

*Roquette Freres v. Council*,<sup>9</sup> Sud stao na stanovište da u slučaju da je Ugovorom predviđeno dobijanje obaveznog mišljenja drugog organa Zajednice, u postupku donošenja određene odluke, nije dovoljno da je mišljenje tog organa (u konkretnom slučaju Evropskog Parlamenta) zatraženo, već je neophodno da je taj organ to mišljenje i dao.

Navedeni slučajevi predstavljaju zapažen primer uticaja koji je Sud širokom interpretacijom Ugovora, ostvario u procesu uspostavljanja međuinstitucionalnih odnosa. Rešavanjem pitanja iz oblasti autonomnih nadležnosti Zajednice, koja se tiču stranačkog položaja Evropskog parlamenta, striktnim, jezičkim tumačenjem Ugovora, bilo bi onemogućeno delovanje Evropskog parlamenta u postupcima pred Evropskim sudom.

Međutim, Sud je u cilju uspostavljanja institucionalne ravnoteže, širokim tumačenjem Ugovora, prvo dozvolio da Parlament bude tužen<sup>10</sup>, a zatim nakon određenog vremena dao Parlamentu pravo da tuži ostale institucije Zajednice.

Opravdanost ovakvog razmišljanja Suda potvrđena je od strane legislativnih organa. Izmenom Ugovora u Nici, Evropskom parlamentu je dato pravo aktivne legitimacije potpuno ravnopravno sa ostalim institucijama i državama članicama.

Na ovaj način Sud je uticao na uspostavljanje ravnoteže, pre svega u odnosima između institucija Zajednice, što je posredno uticalo na povezivanje pravnog poretka Zajednice sa poretkom država članica i u krajnjem slučaju doprinelo jačanju konstitucionalnog (ustavotvornog) integracionog procesa.<sup>11</sup>

#### **4. Distribucija nadležnosti i uloga Suda kao „nepriistrasnog“ arbitra**

Ugovor o osnivanju EZ sam po sebi ne definiše precizno materijalne limite dejstva zakonodavstva Zajednice, ali je jasno da je u sistemu u kome je već u preambuli afirmisao važnost sve čvršćeg ujedinjavanja između naroda Evrope, predviđa prenos nadležnosti sa država članica na Zajednicu.

Pri tome treba imati u vidu da je „originalno“ značenje bilo da je sistem podele nadležnosti zasnovan na principu nabiranja ovlašćenja Zajednice, da je taj prin-

<sup>9</sup> Case 138/79

<sup>10</sup> Case, 70/88, Parliament v. Council

<sup>11</sup> Ovaj proces je bio izbalansiran i prenošenjem određenih ovlašćenja za donošenje odluka u oblasti koje kontrolišu države članice. Uspostavljanje ove ravnoteže je značajno, jer se na taj način kod država članica jača svest o tome da je u institucionalnom sistemu Zajednice uspostavljen odgovarajući mehanizam kontrole akata organa Zajednice, a ta činjenica u velikoj meri utiče na pristanak država članica da se nivo odlučivanja i rešenje nekog problema poveri organima Zajednice, budući da to istovremeno podrazumeva odricanje dela suverenosti od strane država članica.



cip striktan i da se proširenje nadležnosti ne može lako ostvariti jer shodno Ugovoru podrazumeva ratifikaciju svake izmene Ugovora, od strane nacionalnih parlamenata. Ovakvo tumačenje je zabeleženo i u praksi organa Zajednice<sup>12</sup>, kao i u samom Sudu. Ovakav stav Sud je formirao u najranijem periodu tumačeći odredbe Ugovora o ECSC, kojom prilikom je dao sledeće obrazloženje:

„Ugovor počiva na ograničenom suverenitetu država članica u korist supranacionalnog zakonodavstva, u strogo utvrđenom cilju. Pravni princip u osnovi Ugovora je princip ograničene nadležnosti. Zajednica je pravno lice u javnom pravu i stoga ona poseduje neophodno pravno svojstvo da izvršava svoje funkcije, ali samo ove”<sup>13</sup>.

Ovaj veoma striktan koncept nadležnosti, nagoveštava da bi linija razgraničenja nadležnosti, mogla da se menja isključivo na osnovu izmene Ugovora.

Međutim, u periodu od 1970-ih do ranih 1980-ih princip nabiranja ovlašćenja, koji podrazumeva ograničenje materijalnog zakonodavstva Zajednice bio je značajno narušen i u praksi je zapravo nestao. U konstitucionalnom smislu stvarno jezgro državnih ovlašćenja nije ostavljeno van Zajednice. Može se reći da je ova distribucija nadležnosti praktično prošla neopaženo, a uloga Suda u tom procesu nije bila zanemarljiva, počev od oblasti u kojima Sud nije zauzeo striktan stav o dozvoljenoj promeni u alokaciji nadležnosti, kao na primer po pitanju zaštite ljudskih prava u Zajednici, do slučajeva u kojima je Sud bio glavni akter koji podstiče širenje nadležnosti Zajednice.

Činjenica da je ova zakonodavna mutacija bila prvo posvećena promenama u okviru sfere autonomnih ovlašćenja Zajednice i nije imala direktan uticaj na zakonodavstvo država članica, doprinela je da ovi trendovi, uz ograničen broj izuzetaka, budu pozdravljeni jer ne posežu direktno za nadležnostima država članica.

Međutim, u nekim slučajevima je došlo do „apsorpcije” nadležnosti od strane Zajednice, kada su legislativni organi Zajednice, izvršavajući suštinska legislativna ovlašćenja Zajednice, prešli u sferu nadležnosti država članica koje su izvan isključive nadležnosti Zajednice. Uloga odnosno shvatanje Suda je i u ovom procesu bila praktično presudna.

U postupku interpretacije Ugovora u slučaju *Casagrande*<sup>14</sup> Sud je najpre priznao da politika obrazovanja kao takva nije uključena u sfere koje su po ugovoru poverene institucijama Zajednice, a u drugoj fazi je izjavio da, u onoj meri u kojoj su na-

<sup>12</sup> Na primer, u donošenju Uredbe Saveta br. 803/68, u vezi sa carinskom vrednošću robe

<sup>13</sup> Udruženi slučajevi 7/56 I 3 do 7/57, Dinecke Algera v common Assembly of the European Coal and Steel Community

<sup>14</sup> Case 9/74, *Casagrande v. Landeshauptstadt Munchen*

cionalne mere, čak i u oblastima u kojima Zajednica nema nikakvu nadležnost, u konfliktu sa pravilima Zajednice, sve nacionalne mere će biti apsorbovane i podređene merama Zajednice. Dalje je rečeno da politika obrazovanja Zajednice ne ugrožava nacionalnu politiku obrazovanja, naprotiv, nacionalna politika obrazovanja nanosi povrede politici slobodnog kretanja u Zajednici, te se stoga mora ukloniti.

U ovim slučajevima postoji konflikt nadležnosti. Jasno je da Sud sugeriše da bi u takvim slučajevima nadležnost Zajednice trebalo da prevlada. Međutim iako apsorpcija proširuje efekat legislative Zajednice izvan nadležnosti Zajednice, ona suštinski ne daje Zajednici originalne zakonodavne nadležnosti. Zajednica ne može samo na osnovu shvatanja Suda u slučaju *Kazagrande*, da donese svoju sopstvenu potpuno formulisanu politiku obrazovanja.

Najradikalniji oblik mutacije nadležnosti je ekspanzija, u kojim slučajevima originalno zakonodavstvo Zajednice probija limite nadležnosti utvrđene osnovnim ugovorima. Pri tome treba razlikovati doktrinu implicitnih ovlašćenja od stvarne ekspanzije, mada ako se primenjuje ekspanzionistički i doktrina implicitnih ovlašćenja može dovesti do posledice da Zajednica dobije dozvolu za donošenje propisa na način koji se ne izvodi iz jasno dodeljenih ovlašćenja prema Ugovoru. Ipak, način na koji se Sud bavi pitanjem implicitnih prava je sam po sebi indirektan odraz njegovog stava prema nadležnostima. To znači da je i u ovom slučaju shvatanje Suda od izuzetne važnosti.

Evropski sud je u svojoj praksi promenio stav prema implicitnim ovlašćenjima i preko toga, prema shvatanju nadležnosti Zajednice. U svojoj najranijoj fazi Sud je zauzeo oprezan stav (u slučaju *Algera v. Common Assembly*), opredelivši se za uže tumačenje ovlašćenja Zajednice, da bi u kasnijoj fazi došlo do stvarne promene pravca po ovom pitanju (slučaj *ERTA*).

Pri tome, Sud je i u slučajevima konzervativnog tumačenja proširivao granice nadležnosti Zajednice, kao na primer kod davanja Mišljenja 1/78 u slučaju zaključivanja „Rubber” ugovora, koji povređuje interese država članica, kada je dao tumačenje da koherentna trgovinska politika ne bi više bila izvodljiva ako Zajednica ne bi bila u stanju da primenjuje svoja ovlašćenja.

Osnov prave *ekspanzije nadležnosti* Zajednice Sud je pronašao u odredbama čl.235. (sadašnji član 308.) Ugovora, koji predviđa da, ukoliko se pokaže neophodnim da Zajednica preduzme akciju, u toku operacionalizacije zajedničkog tržišta, za koju jedan od ciljeva Zajednice iz Ugovora nije obezbedio potrebna ovlašćenja, Savet će delujući jednoglasno na predlog Komisije i nakon konsultacije sa Evropskim parlamentom, preduzeti odgovarajuće mere.

Samo stvarno radikalno i široko tumačenje ovog člana Ugovora moglo je da objasni i opravda njegovu upotrebu, kao pravnog osnova za donošenje određenih propisa Zajednice (na primer Uredba 803/68 o carinskoj vrednosti ili proširenje liste prehrambenih proizvoda u Aneksu II uz Ugovor). Sud je već praktično u prvom slučaju prećutno sankcionisao ovu široku primenu, i na taj način dao legalitet širokoj interpretaciji čl. 235.<sup>15</sup> Stavljajući se na neki način u položaj „aktivne pasivnosti“, opredeljujući se pre za fleksibilan, nego za striktan pojam nadležnosti, Sud je omogućio ekspanziju ovlašćenja Zajednice sa pozivom na pomenuti pravni osnov. Pri tom ova ekspanzija nije prouzrokovala političke sukobe i sporne situacije u odnosima između država članica i Zajednice, što znači da nije negativno uticala na integrativne procese.

Ključni faktor koji je državama članicama ulivao poverenje da relativno mirno prihvate mutacije nadležnosti, u postosnivačkom periodu Zajednice, bio je u tome što su države članice imale potpunu kontrolu nad legislativnim procesima u Zajednici, što je uticalo na stvaranje svesti da svaka promena u pogledu nadležnosti služi njihovim interesima.

Široka upotreba člana 235. je otvorila vrata Zajednici za sve oblasti državne aktivnosti, pod uslovom da su se države članice između sebe saglasile. U tom smislu može se reći da Sud i države članice imaju komplementarne uloge. Naime, otvaranje Evropskog suda prema sudovima država članica u originalnim ustavotvornim odlukama (kakav je slučaj Van Gend i Los), zasnovano je na ideji ugovora između sudstva i ustavnosti. Nagoveštavajući da će novi pravni poredak funkcionisati u ograničenim oblastima, Sud je praktično uputio poziv sudovima država članica da prihvate novi pravni poredak, sa tumačenjem da će biti ograničen u svom obimu.

## 5. Evropski sud kao zakonodavac

Razmatranje uloge Suda u procesu pomeranja hijerarhijske strukture definisane Ugovornim odredbama ukazuje na veliki značaj koji presude Suda imaju za funkcionisanje pravnog i političkog sistema Evropske unije.

Pregled prethodnih primera o razvoju odnosa u Zajednici, potvrđuje činjenicu da je napredak u daljim integracijama jedino moguć kada postoji podudarnost interesa različitih država članica. Kada se ti interesi razlikuju ili kada države osećaju integraciju kao pretnju, integracija ide sporije. To upućuje na zaključak da centralnu ulogu u procesu integracija ipak imaju vlade država članica.

<sup>15</sup> Case 8/73, Hauptzollamt Bremerhaven v. Massey Ferguson GmbH.

Generalno, moraju biti ispunjena dva uslova za pozivanje na čl. 235. Ugovora. Mera mora da bude neophodna za uspostavljanje zajedničkog tržišta, i da ispunjava neki od ciljeva Ugovora.

Međutim, iako je Sud dugo bio ignorisan od strane integracionih teorija, nesporno je da je praksa Evropskog suda delovala kao katalizator u integracionim procesima i to dvostruko: kroz inovacije koje je pravosudna politika Suda unela u politiku Zajednice, kao i kroz pritisak koji je na taj način izvršen na zakonodavne organe.

Analizom evolutivnih promena koje su se u toku vremena desile u pravnom i političkom sistemu Zajednice<sup>16</sup>, odnosno promena u odnosima između političke vlasti u centru i na periferiji, koje određuju podelu materijalnih nadležnosti između Zajednice i država članica, može se izvesti zaključak da je položaj prava u evoluciji političkog sistema Zajednice krucijalan, a da je Sud u tom kontekstu u središtu zbivanja.

Polazeći od ustaljene teorije o podeli vlasti, koja je prihvaćena u većini zapadnoevropskih zemalja i uloga Evropskog suda je u početku bila obeležena idejom o podeli vlasti. U skladu sa tom koncepcijom izrada zakona je u nadležnosti zakonodavnih organa. Jedan od tvoraca koncepta podele vlasti, Monteskje, zamišlja sud kao nesvesno telo, koje treba da izgovara jedino reči zakona. Uloga suda je pasivna, treba da primenjuje propise i da se uzdrži od bilo koje kreativne uloge.<sup>17</sup>

U tom smislu ni Rimski ugovor ne odstupa od te vizije i dodeljuje Sudu zadatak obezbeđenja tumačenja primene odredaba Ugovora, kojih se mora pridržavati.

Ipak, ovakva uloga Suda je široka fikcija. Rimski ugovor u suštini ima karakteristike okvirnog ugovora: odredio je opšte ciljeve i institucionalni okvir, što znači da je napravljen pravni koncept sa fluidnim konturama. Tako je Sud u praksi bio prinuđen da deluje u „vakuumu“, što mu je stvorilo prostor za široko i inovativno tumačenje Ugovora.

Sud je tako tumačenjem Ugovora, i to pre svega u postupku davanja preliminarne mišljenja, pokazao svu ogoljenost zakonodavnog procesa na nivou Zajednice i postao glavni akter u stvaranju pravnog poretka Zajednice, što predstavlja širi pojam od pravnih odnosa koje ustanovljavaju osnovni ugovori.

Na taj način Sud je pored ostalog, razvio doktrinu da se pravila komunitarnog prava mogu izvesti ne samo iz Ugovora i legislativnih akata, već i iz opštih principa prava.

---

<sup>16</sup> Džozef Vajler, „Ustav Evrope“ u poglavlju „Transformacija Evrope“, iznosi mišljenje da se transformacija desila u tri odvojene faze: Od 1958. do sredine 1970-ih, Period nastanka – ka teoriji ravnoteže; Od 1973. do sredine 1980-ih, Mutacija zakonodavstva i nadležnosti; 1992. godina i posle nje.

<sup>17</sup> Čak i danas Francuski Građanski zakonik zabranjuje sudu iznošenje primedbi odnosno prigovora na Zakon.

Ovako kreativna uloga Evropskog suda olakšana je činjenicom da tumačenje propisa neizbežno predstavlja stvaralački posao, jer zahteva od Suda da izabere jedno od mogućih tumačenja zakona. Drugo, rešavanjem konkretnih slučajeva i sporova kroz obrazlaganje svojih presuda, sudije nagoveštavaju kako će rešavati slične sporove u budućnosti i na taj način stvaraju pravila za buduća postupanja.

### 5.1. Ustavni principi proistekli iz prakse Evropskog suda pravde

Tumačenjem odredaba Ugovora na širok odnosno kreativan način, Evropski sud je skicirao istinsko ustavno zdanje. Budući da je Ugovor omogućio dosta diskrecije onom ko ga tumači, Sud nije propustio šansu da iskoristi tu mogućnost i da u znatnom broju slučajeva ekstenzivnim i teleološkim tumačenjem komunitarnog prava, nametne svoja pravna shvatanja kao osnovne principe komunitarnog prava. To je uticalo na uspostavljanje takvih odnosa između prava Zajednice i prava država članica, na način da se ti odnosi ne razlikuju u odnosu na slične pravne odnose u ustavnim federalnim državama.

Tako je Sud u seriji ključnih odluka ustanovio četiri principa koji su transformisali koncept komunitarnog prava kao *novi pravni poredak*.

Princip neposrednog dejstva komunitarnog prava, princip nadređenosti komunitarnog prava, princip implicitnih nadležnosti Zajednice i doktrina ljudskih prava, konstituišu pravni poredak Zajednice kao istinski samostalni pravni režim, bez pozivanja na mehanizam odgovornosti države i stoga bez poziva na reciprocitet i protivmere. Bez ovih karakteristika koje su bitne u klasičnom međunarodnom pravnom poretku, Zajednica zaista postaje nešto „*novo*“.

Princip *neposrednog dejstva* je praktično ustanovljen presudom Evropskog suda u slučaju *Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen* (Case 26/62). U tom sporu pred Sud su u postupku traženja preliminarnog mišljenja došla dva pitanja. Prvo, da li se individualni subjekt može pred nacionalnim sudom pozvati na odredbe člana 12 Ugovora o EEC i drugo, da li prebacivanje formaldehida u kategoriju za koju važi viša carinska tarifa, od strane nacionalnih vlasti Holandije, predstavlja povredu člana 12. Ugovora.

Sud je u obrazloženju Presude, objasnio da bi ograničenje garancija za slučaj povrede člana 12 od strane država članica na postupke po direktnim tužbama (čl. 226 i 227) uklonilo svaku neposrednu zaštitu individualnih prava njihovih državljana. Postoji rizik da bi pribegavanje postupcima iz tih članova bilo nedelotvorno ako bi se do njega došlo po izvršenju nacionalnih odluka donetih suprotno odredbama Ugovora.

Ovakav pristup pokazuje koji cilj Sud želi da postigne, a to je iznalaženje načina za obezbeđenje neposredne zaštite individualnih prava državljana država članica, odnosno obezbeđenje delotvornog sistema zaštite tih prava. Sud na ovaj način teži da objasni da član 12. Ugovora propisuje obaveze država članica, ali i istovremeno predstavlja neposredni izvor prava individualnih subjekata, čiju zaštitu mogu tražiti pred nacionalnim sudovima i koju zaštitu im nacionalni sudovi moraju pružiti.

Ovom prilikom Sud će konstatovati da „komunitarno pravo, nezavisno od zakonodavstva država članica, ne samo što nameće obaveze pojedincima, već i teži da im dodeli prava koja postaju njihova pravna baština“.

Ta prava ne nastaju samo tamo gde su izričito dodeljena Ugovorom, već i po osnovu obaveza koje Ugovor na jasno određen način nameće kako pojedincima, tako i državama članicama i institucijama Zajednice. Na osnovu toga proizlazi da se, u skladu sa duhom, opštom šemom i tekstom ugovora, član 12 mora tumačiti tako da proizvodi neposredna dejstva (direct effects) i proizvodi individualna prava koja nacionalni sudovi moraju štititi.

*Načelo suprematije* je Sud naglašavao u nizu slučajeva počevši od 1964. godine, zastupajući stav da u oblasti primene prava Zajednice, bilo da se radi o nekoj odredbi Ugovora ili o nižem propisu koji je usvojila Komisija odnosno Savet, ove odredbe imaju suprematiju u odnosu na suprotstavljene propise nacionalnog prava, bilo da su usvojene pre ili nakon komunitarne norme.

Ovaj princip je praktično inaugurisan presudom Suda u slučaju *Costa v. Enel*, u postupku davanja prethodnog mišljenja u sporu koji je pokrenut pred milanskim sudom, u kome je Evropski sud trebalo da odgovori na pitanje da li su članovi 37, 53, 93 i 102 Ugovora direktno primenjivi i da li je aktom nacionalnih vlasti države članice, o nacionalizaciji kompanije, prekršen Ugovor.

Postupajući u tom postupku, Sud je nedvosmisleno zauzeo stav da su nacionalni sudovi u obavezi da primene Ugovor i u slučaju kada je on u suprotnosti sa nacionalnom legislativom, obrazlažući svoj stav argumentima sadržanim u pojedinim odredbama Ugovora, iz kojih proističe da zahtev država članica za ovlašćenje da derogiraju Ugovor mora biti podvrgnut posebnoj proceduri u skladu sa konkretnim odredbama Ugovora. Stoga bi ove odredbe odnosno procedura, izgubile smisao ako bi se države članice mogle jednostrano odreći svoje obaveze putem običnog zakona. Takođe, izvršna snaga komunitarnog prava ne može varirati od države do države u zavisnosti od potonjih domaćih zakona, a da se ne ugrozi ostvarenje ciljeva ugovora i da se ne izazove diskriminacija zabranjena članom 7 Ugovora.

Razloge koji su opredelili Sud pri uvođenju navedenih načela treba tražiti u težnji da se omogućí maksimalna *efikasnost* u ostvarivanju zadataka koje je Zajednica

dobila Ugovorom. Pri tome direktno dejstvo i nadređenost komunitarnog prava, ne bi imali značaj ukoliko Zajednica ne bi imala na raspolaganju i odgovarajuće instrumente. U tom smislu, razmatrajući pitanje nadležnosti Zajednice u vezi sa zaključenjem međunarodnih ugovora, u jednom od ključnih slučajeva u svojoj praksi (*ERTA*), Sud je izneo stav da se postojanje unutrašnje nadležnosti mora tumačiti tako da ono podrazumeva i nadležnost da se zaključuju međunarodni sporazumi. Ugovori koje zaključuje Zajednica su obavezujući na samo za Zajednicu kao takvu, nego i za države članice, odnosno unutar država članica.

Ovom odlukom Sud je praktično ustanovio načelo *implicitnih nadležnosti* i dao značajan doprinos u formiranju ustavnopravnog lanca: nadležnost Zajednice će se implicitno podrazumevati u slučajevima u kojima je to neophodno da bi se ostvarili njeni legitimni ciljevi. I u ovom slučaju Sud je upotrebio teleološko tumačenje, tipično za tumačenja u ustavnopravnim sistemima.

U sledećoj fazi Evropski sud je razvio još dva komplementarna načela: načelo isključivosti i načelo prvenstva. Isključivost i prvenstvo u pogledu nadležnosti Zajednice, predstavljaju korak dalje u oblikovanju ustavnopravnog karaktera Zajednice, a takođe utiču i na pravo zaključenja ugovora od strane Zajednice.

Uvođenjem navedenih principa u pravo Zajednice, koji su karakteristični za ustavne federalne države, Evropski sud je omogućio snažno kretanje Evropske pravne integracije u pozitivnom smeru, jer upućuju države članice na zajedničko delovanje, mada se iz političkoprocuduralnog ugla, isti period karakteriše suprotnim tendencijama, u pravcu davanja prednosti međuvladinoj saradnji u odnosu na nacionalne procese, što je rezultiralo i slabljenjem integrativnog procesa.

Poslednju velika ustavna promena, prouzrokovana praksom Evropskog suda, desila se u oblasti *zaštite ljudskih prava*.

Ugovor ne sadrži povelju o pravima niti eksplicitnu odredbu o pravosudnoj kontroli povreda ljudskih prava. Međutim, Sud je zauzeo stav da će kontrolisati svaku meru Zajednice kojom bi se dovelo u pitanje poštovanje osnovnih ljudskih prava, zasnivajući taj stav na kriterijumima koji proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih svim državama članicama, kao i iz međunarodnih konvencija o poštovanju ljudskih prava prihvaćenim od strane država članica.

Do proglašenja zaštite osnovnih ljudskih prava kao opšteg načela Zajednice, došlo je u slučaju *Stauder v City of Ulm*<sup>18</sup>. U svojoj daljoj praksi Sud je potvrdio da poštovanje osnovnih prava predstavlja sastavni deo opštih načela prava koje Sud štiti, kao i da se zaštita tih prava mora obezbediti u okviru strukture i ciljeva Zajednice. Doktrinu osnovnih ljudskih prava Sud potpuno formuliše u slučaju *Nold v*

<sup>18</sup> Case 29/69

*Comission*, ističući da će akt Zajednice koji je u sukobu sa osnovnim ljudskim pravima, formulisanim opštim ustavnim principima država članica, biti poništen.

## **5.2. Transformacija pravnog sistema Zajednice u pravo građana država članica**

Uvođenjem principa direktnog dejstva, Evropski sud je promenio ustaljeni koncept međunarodnog javnog prava, prema kome su međunarodne pravne obaveze usmerene na *države*. Međunarodno javno pravo u načelu ostavlja slobodu unutrašnjem ustavnom poretku neke države da izabere metode i okvire u kojima međunarodne obaveze proizvode posledice na pojedince, odnosno u okviru pravnog sistema te države. Po uobičajenim pravilima međunarodnog prava, čak i kada sama međunarodna obaveza, poput trgovinskog sporazuma ili konvencije o ljudskim pravima, predviđa neko direktno pravo za pojedince, ti pojedinci – individualni subjekti, ne mogu da se pozivaju pred nacionalnim sudovima na pomenute međunarodne obaveze, osim ako takav postupak nije predviđen nacionalnim ustavnim ili zakonskim normama.

Međutim Evropski sud smatra, da je Ugovor o EEZ nešto više od običnog ugovora, polazeći od ciljeva tog Ugovora, a to je ustanovljavanje zajedničkog tržišta čije je funkcionisanje od neposrednog interesa za sve zainteresovane strane u Zajednici. Shodno tome, Sud izvodi zaključak da *Zajednica predstavlja novi pravni poredak međunarodnog prava u čiju su korist države, mada u ograničenoj oblasti, ograničile svoja suverena prava, u čije subjekte ne spadaju samo države članice već i njihovi državljani*.

Ovakav stav Suda daje odredbama Ugovora ustavni karakter, budući da pravna pravila koja proističu iz tih odredaba stvaraju unutrašnje pravo zajednice. U stvarnosti to rezultira činjenicom da su pojedinci u realnim sporovima i slučajevima, postali glavni čuvari pravnog integriteta zakonodavstva Zajednice.

Kombinacija načela direktnog dejstva i načela suprematije znači, da se norme komunitarnog prava mogu smatrati nacionalnim normama država članica, i to nacionalnim normama višeg nivoa, što ustavnoj arhitekturi Zajednice daje federalni karakter.

## **Stvaranje jedinstvenog pravnog sistema Zajednice**

U postupcima vezanim za zaštitu ljudskih prava, na primer u slučaju *Hauer*, koji se odnosio na zaštitu prava na korišćenje privatne svojine, Sud se suočio sa dilemom,



koji bi standard zaštite trebalo da usvoji, budući da se države razlikuju po stepenu do koga štite određeno pravo.

Sud je zauzeo stav da se ne može primeniti maksimalistički pristup, po kome bi Zajednica trebalo da usvoji najviši postojeći standard ljudskih prava, jer ovaj pristup ne bi bio zadovoljavajući ni iz perspektive država članica ni iz perspektive Zajednice. Ukoliko bi Sud trebalo da usvoji najviši standard zaštite, to bi značilo da bi bio podvrgnut ustavnom diktatu pojedinih država članica.

Stoga je u svojoj odluci Sud naveo da, pitanje moguće povrede osnovnih prava merom institucije Zajednice, može se prosuđivati samo u svetlu samog prava Zajednice. Uvođenje specijalnih kriterijuma za procenjivanje koji proizlaze iz legislativa odnosno ustavnog prava neke pojedinačne države članice bi, nanoseći štetu suštinskom jedinstvu i efikasnosti prava Zajednice, neizbežno dovelo do uništavanja jedinstva Zajedničkog tržišta i do narušavanja kohezije Zajednice.

Imajući u vidu da je Sud bio svestan činjenice da uspeh revolucionarnih odluka u pogledu načela direktnog dejstva, nadređenosti, implicitnih nadležnosti i zaštite ljudskih prava, u krajnjem slučaju zavisi od njihovog prijema od strane ustvni sudova u državama članicama, ustanovljenje odgovarajućeg mehanizma zaštite ljudskih prava bio je preduslov za prihvatanje ostalih principa koji su proistekli iz pravosudne prakse Evropskog suda. Nemački ustavni sud je bio najeksplicitniji po pitanju nadležnosti Evropskog suda u postupcima za zaštitu ljudskih prava.<sup>19</sup> U svojoj ključnoj presudi po pitanju prihvatanja nadređenosti prava Zajednice, u predmetu *Brunner* iz 1993. godine o ustavnosti ugovora iz Mاستrihta, Ustavni sud Nemačke je presudio da ima nadležnost da proglašava akte Zajednice izvan nadležnosti EU, ukoliko su u suprotnosti sa nemačkim Osnovnim zakonom.

Putevi odnosno načini kroz koje je Sud ostvarivao svoj uticaj na integracione procese, su bili različiti.

Slabosti odnosno nedostaci u legislativnom procesu i zakonodavna inercija, doveli su Sud u nezgodnu poziciju. Sud s jedne strane nije mogao da se stavi u ulogu zakonodavnog organa, u situaciji kada su politički organi propuštali da deluju, ali u pravnom vakuumu, nije mogao ni da se uzdrži od bilo koje radnje, prihvatajući tako šah-mat poziciju. Stoga je Evropski sud pokušao da nađe kompromis između ove dve mogućnosti.

---

<sup>19</sup> U slučaju 11/70 iz 1970. godine, Evropski sud se suočio sa stavom Ustavnog suda Nemačke da nivo zaštite osnovnih prava u Zajednici nije dostigao nivo koji je sadržan u nemačkom ustavu tj. u Osnovnom zakonu i da shodno tome, mere Zajednice podležu odredbama o osnovnim pravima iz Ustava Nemačke, da bi 1986. godine u svojoj odluci sud Nemačke zaključio da je zaštita ljudskih prava u Zajednici u dovoljnoj meri razvijena i da odgovara standardima Nemačke.

Delujući u takvom okruženju, Sud je nastojao da iz Ugovora izvuče set opštih pravila i načela i tako popuni pravne praznine, a u isto vreme da, koristeći razne metode podstakne na akciju političke organe.

## 6. Evropski sud kao politički činilac

Na osnovu primera koji ilustruju uticaj Suda na dinamiku integracionih procesa, može se zaključiti da je doprinos Suda ponekad bio odlučujući u procesu oblikovanja institucionalne strukture političke Zajednice, odnosno procesu donošenja odluka. Ovakav ishod posledica je, pre svega, slabosti legislativnih procesa i institucionalne krize u periodu iza 1965. godine.

Međutim, paralelnim praćenjem prakse Evropskog suda i dinamike Evropskih integracija, može se videti indirektan uticaj sudskih presuda na političke odluke Zajednice. Sudske odluke nisu samo doprinele kreiranju prava i obaveza pravnih subjekata Zajednice, već su u određenim situacijama uslovile aktivnost učesnika u političkoj debati.

Kroz inovativna tumačenja, Sud je u pojedinim fazama uticao na političke procese u Zajednici, bilo predlaganjem istraživanja novih mogućnosti odnosno puteva u načinu rešavanja spornih situacija, bilo iniciranjem zakonodavne aktivnosti Zajednice ukazivanjem na problem koji treba da bude rešen.

### 6.1. Efekti pravosudne politike na ekonomske integracije

Inovativni kapacitet Suda posebno je vidljiv u oblasti slobodnog kretanja robe.

Jedan od centralnih problema u uspostavljanju zajedničkog tržišta leži u razlikama koje postoje u nacionalnim propisima. Postupajući u sporu koji se sastojao u raspravi da li je Nemačka nacionalnim propisima prekršila čl. 30. Ugovora (Cassis de Dijon), zabranom uvoza alkoholnih pića sa manje od 25 % alkohola Sud je stao na stanovište da ukoliko proizvod ispunjava uslove u jednoj zemlji članici druga ne može zabraniti uvoz te robe na osnovu svojih nacionalnih propisa, što je iniciralo pokretanje inicijative za zakonodavno rešavanje pitanja usaglašavanja propisa i harmonizaciju u toj oblasti.

Naime, ovo shvatanje Suda je kasnije razrađeno dokumentom Saveta, s obzirom da je Komisija na osnovu navedene presude razvila princip međusobnog priznavanja,<sup>20</sup> što je izazvalo oštre reakcije država članica, ali je šest godina kasnije na osnovu „Bele knjige“ o kompletiranju Jedinstvenog tržišta Komisija dobila

<sup>20</sup> Ovaj princip je zapravo sadržan u članu 57. Rimskog ugovora u pogledu priznavanja diploma i kvalifikacija.

odobrenje Saveta da izradi program za eliminaciju internih granica do 31. decembra 1992. godine.<sup>21</sup>

Ovaj slučaj ne samo da je uticao na pokretanje legislativnog mehanizma, već je u širem smislu uticao i na ubrzanje procesa harmonizacije. Ove sporne situacije su podstakle zakonodavne organe da raščiste i urede propise, jer bi u protivnom i dalje bile suočene sa rizikom i neizvesnim tržištem.

Zasluge za odvijanje navedenih procesa svakako pripadaju i strukturalnim promenama u Zajednici, s obzirom da Jedinostveni akt uvodi većinsko izglasavanje direktiva za kompletiranje jedinstvenog tržišta.

Polazeći od činjenice da Rimski ugovor predviđa dva pravca za realizaciju zajedničkog tržišta, integrativni procesi u ovoj oblasti su se odvijali dvosmerno.

Prvi, uključuje eliminaciju diskriminacije zasnovanu na poreklu proizvoda, poznat kao *negativna integracija*, jer se u velikoj meri realizuje kroz zabrane koje su u opštem smislu sadržane u Ugovoru. Drugi, povlači za sobom harmonizaciju upućenu na uklanjanje prepreka koje se nalaze u nacionalnim propisima, koji se s obzirom da zahteva intervenciju zakonodavne prirode, smatra *pozitivnom integracijom*.

Opšteprihvaćeni zaključak je da je bar do stupanja na snagu Jedinostvenog evropskog akta, negativna integracija igrala vodeću ulogu i da još uvek ima značajno mesto.

## 6.2. Interakcija pravosudnih i legislativnih organa Zajednice

Dok je s jedne strane, proces harmonizacije bio ometen potrebom konsensusa u svakom legislativnom delu, Evropski sud je kroz široku interpretaciju ugovornih odredbi koje se tiču slobodnog kretanja zadao oštre udarce zakonodavnom i administrativnom aparatu, što je dovelo do izvesne tenzije između pravosudnih i zakonodavnih organa Zajednice. Ova tenzija se najbolje može uočiti u slučaju *Reyners*.<sup>22</sup>

Zahvaljujući tumačenju člana 52. Ugovora koje je dao Evropski sud, delokrug legislativne intervencije koja je potrebna da bi se proizveo efekat na Ugovor, znatno je smanjen. U periodu u kome je legislativni proces u Zajednici zapao u krizu pod pretnjom veta, Sud je delovao na svoj autonomni način, dajući prednost primarnom interesu, što zapravo obezbeđuje maksimalno dejstvo ugovornih odredaba.

<sup>21</sup> Komisija je čak proširila ovaj predlog tražeći eliminaciju fiskalnih barijera.

<sup>22</sup> Case 2/74

Sud je u velikoj meri uticao na uspostavljanje ravnoteže između pozitivne i negativne integracije multiplikovanjem izuzeteka od principa slobodnog kretanja. To je omogućilo da nacionalni propisi, koji su sadržali pravila obuhvaćena ugovornim zabranama, ostanu na snazi dok to pitanje ne bude rešeno na nivou Zajednice.

„Razvlašćivanje” zakonodavca je još više bilo pojačano nekom vrstom saveza između Evropskog suda i individualnih subjekata. Kombinacija širokog tumačenja Ugovora i inovativna upotreba postupka davanja preliminarnih mišljenja (čl. 234. Ugovora), transformisala je isti u instrument kontrole nacionalnih vlasti jer je efekat te procedure omogućio individualnim subjektima ulogu koja nema dvojnika na međunarodnom planu.

Uticaj Suda je realno teško izmeriti. U mnogim situacijama je, poput ustavnih sudova, podsticao članice da pokrenu proceduru izmene Osnovnih ugovora, kao na primer u slučaju drugog Protokola uz Mاستrihtski ugovor.

Međutim, ovakva promena mesta u smislu izmene regulative se teško postiže jer je za izmenu Ugovora potrebna jednoglasnost.

Takođe, ukoliko bi države članice želele da koriguju tumačenje Evropskog suda po pitanju mera usvojenih na nivou Zajednice, zavisile bi od volje Komisije koja ima monopol zakonodavne inicijative. Stoga je u praksi rizik od intervencije članica da koriguju pravo nastalo iz prakse Evropskog suda ipak relativno ograničen. Pri tome, u nekim situacijama institucije Zajednice – Komisija, koriste obraćanje Evropskom sudu kao deo političke igre. Na primer, u slučaju regulisanja obavljanja poslova osiguranja većina država članica je usloвила obavljanje tih poslova, prethodnom registracijom odnosno odobrenjem nadležne države, kako bi se obezbedila prethodna provera ispunjenosti uslova po pitanju garantija osiguravajućih kompanija.

Pažnja organa Zajednice je bila usmerena na omogućavanje kompanijama, koje imaju sedište u nekoj državi članici, da osnuju ogranak u bilo kojoj drugoj državi članici i na osnovu toga obavlja poslove osiguranja i u toj državi. Pojedine države članice nisu bile spremne da se odreknu svojih ustavnih tradicija u tom smislu, posebno što ih ništa nije primoravalo na to.

Stoga je opet Sud trebalo da izvrši promene. Svesna inertnosti država članica, Komisija je pokrenula seriju procesa za povredu Ugovora, protiv država članica koje su se protivile da izvrše obavezu koja im je stavljena direktivom Zajednice, a najznačajnija od ovih procedura odnosila se na Nemačku.

Evropski sud je u skladu sa svojom praksom koja je u svakoj situaciji išla u prilog uklanjanja barijera i jačanja integracije, široko definišući pojam registracije firmi u

drugim državama članicama, svojom presudom u slučaju, *Commission v. Germany*, otvorio vrata uvođenju koncepta slobodnog pružanja usluga.

Ova odluka, odnosno shvatanje Suda, rezultirala je serijom direktiva koje je Savet usvojio u sledećem periodu tako da su države članice, iako to podrazumeva gubitak dela suvereniteta, popustile pred Komisijom i usvojile „Belu knjigu“, koja je sadržala legislativni program, usmeren prema ideji uzajamnog priznavanja i u ovoj oblasti. Ovaj fenomen, kao i slučaj *Cassis de Dijon*, značajno je doprineo strukturalnim reformama – JEA je uveo većinsko glasanje za dve trećine direktiva predviđenih u Beloj knjizi o kompletiranju jedinstvenog tržišta.

Sve ove odluke, pravosudana praksa Suda i inteziviranje legislativne aktivnosti u cilju dalje harmonizacije govore o tome da je konačno sazrela svest, kako na nivou Zajednice tako i kod država članica, da treba podsticati svaku akciju, budući da inertnost ne koristi pre svega državama članicama i može biti uzrok brojnim rizicima koji su posledica neregulisanih odnosa na jedinstvenom tržištu.

### Zaključak

Prethodni primeri predstavljaju ilustraciju različitih načina kojima je pravosudna politika, kroz pravosudnu praksu Evropskog suda, uticala na integracione procese u Zajednici. Centralna teza koja je poslužila kao osnov za analizu uticaja pravosudne politike Suda na integrativne procese je vezana za odnos koji je po svojoj prirodi kompleksan, između pravnog poretka Zajednice i političkih procesa u Zajednici. Razmatranjem tog odnosa dolazi se do zaključka da je doprinos Suda, u mnogim slučajevima bio odlučujući pri oblikovanju institucionalne i pravne strukture (konstitucionalizacija Zajednice), što bi moglo da se podvede pod ustavotvornu funkciju Suda.

U tom procesu Sud je kao autonomni organ Zajednice širokim tumačenjem odredaba Ugovora o osnivanju, shodno ovlašćenjima koja prevazilaze uobičajena ovlašćenja međunarodnih sudova, odigrao značajniju ulogu od one koju sudski organi obično imaju na nacionalnom nivou.

Ovakav status i uloga Evropskog suda, moraju biti posmatrani u sklopu ukupnih odnosa u Zajednici, a posebno imajući u vidu period relativnog zastoja u legislativnim procesima, odnosno institucionalnu krizu nakon 1965. godine. Evropski sud je iskoristio činjenicu da ima veću slobodu u tumačenju propisa kada ima mnogo učesnika sa pravom veta, koji mogu blokirati legislativni proces, poput različitih političkih partija, zakonodavnih domova, a u slučaju Zajednice, presudni su različiti interesi država članica.

Postupajući na neki način u atmosferi „pravnog vakuuma“, Sud je rešavajući konkretne sporne situacije nastojao da iz Ugovora izvuče set opštih principa u cilju očuvanja osnovnih vrednosti sadržanih u Ugovoru, i na taj način praktično formirao istinsko ustavno zdanje u koje su uključeni principi nastali iz sopstvene prakse, a koji nisu bili eksplicitno sadržani u ugovornim odredbama.

Naravno, presudna činjenica u tom procesu je bila saglasnost država članica, odnosno njihova volja da prihvate obavezujući karakter tih principa, a to je opet zahtevalo stvaranje svesti o korisnom efektu koji se tako ostvaruje. Ovakva klima je stvorena zahvaljujući tome što se Sud pri svojoj širokoj interpretaciji Ugovora, praktično pribegao teleološkom (ciljnom) tumačenju i shodno tome se rukovodio pre svega ciljevima Ugovora, odnosno interesima država pri formiranju Zajednice, što ga je svrstalo u kategoriju ustavnog suda. Naravno, postoje osporavanja od konstitucionalnih aktera u državama članicama, i to pre svega od nacionalnog sudstva, a posebno od najviših sudova. Ipak, Evropski sud je svojom fleksibilnom pravosudnom politikom i ekstenzivnom interpretacijom prava Zajednice omogućio prodor komunitarnog prava u nacionalne pravne sisteme.

U isto vreme, koristeći različite metode, Sud je podsticao zakonodavne organe da deluju, što mu je bilo olakšano, mogućnostima koje je komunitarno pravo davalo individualnim subjektima, da kroz proceduru predviđenu članom 234 Ugovora (traženje prethodnog mišljenja), slučaj iznesu pred Evropski sud.

Šta je podstaklo Evropski sud da odigra ovako aktivnu ulogu u integrativnom procesu? Države članice nisu. U oblasti slobodnog kretanja robe, 86% slučajeva je inicirala Komisija, u odnosu na države članice. Očigledno je, da je bio prisutan strah od „pravnog vakuuma“ i namera da se uredi odnosi u Zajednici.

U težnji da postigne najveću moguću delotvornost prava zajednice, Evropski sud je pokazao spremnost da utvrdi pravila na koja tvorci Ugovora nisu uopšte mogli ni pomišljati.

Posmatrajući odnos između prava Zajednice i nacionalnih prava sa pozicije Zajednice, Sud je tražio i pronašao moguća ovlašćenja da rešava o svim pitanjima koja se odnose na primenu prava Zajednice i na rešavanje sukoba nadležnosti između prava Zajednice i nacionalnih prava, a koja se mogu pojaviti kao sporna u postupku kod nacionalnih sudova.

Koristeći stečeni prostor, odnosno ovlašćenja, Sud je stao na stanovište da pravo Zajednice i nacionalna prava čine jedan celovit, integrisani pravni sistem, što je na kraju potvrđeno i od strane najviših sudskih organa – ustavnih sudova država članica koji su prihvatili (doduše nevoljno i sa rezervom), pravo Evropske zajednice

kao sastavni deo nacionalnih pravnih sistema i kao *više pravo*, nadređeno nacionalnim pravnim sistemima.

Analizom sveukupnih odnosa u okviru Evropske Zajednice može se zaključiti da Evropska unija ima ustavnopravni okvir koji sadrži dva osnovna principa federalnog pravnog sistema: *princip neposrednog dejstva* i *princip nadređenosti prava Zajednice*, izgrađena pre svega zahvaljujući pravosudnoj politici Evropskog suda.

Evropski sud je tako prilagođavajući svoju pravosudnu politiku interesima država članica i ciljevima osnivanja Zajednice, oprezno širio ovlašćenja Zajednice na taj način da to nije išlo na štetu država članica, koje su svesno prihvatile princip vladavine prava kao preduslov ekonomskih integracija.

Specifično ustavno uređenje Evropske unije predstavlja ravnotežu između pravosudne politike Evropskog suda, čiji sastavni deo predstavlja i praksa nacionalnih sudova i svesne odluke država članica da dozvole jačanje pravne integracije u okviru Zajednice što se posredno odrazilo i na integracije u širem smislu (ekonomske i političke) u okviru Evropske unije.

Pri tome, kao što to objašnjavaju *Barley i Mattli*<sup>23</sup>, nije samo nacionalno pravosuđe odgovorno za dvostruko prihvatanje komunitarnog prava, već postoji čitava zajednica interesa.

Razmatranjem uloge Evropskog suda i pravosudne politike u procesu razvoja Zajednice i Evropske integracije, može se zaključiti da je Evropski sud pravde ostvario neverovatan podvig. Prva rečenica u jednom od najpoznatijih članaka iz ove oblasti: „*Pravnici, sudije i stvaranje transnacionalnog ustava*“, najslikovitije objašnjava uticaj Suda i pravnog poretka u kontekstu analize transformacije političkog sistema Zajednice:

Ušuškan daleko u Vilinskom vojvodstvu Luksemburškom i blagosloven, sve doskora dobroćudnim zanemarivanjem od strane postojećih sila i masovnih medija, Sud pravde Evropske Zajednice je kreirao okvir za Evropu federalnog tipa.

Ova konstatacija je izrečena 1981. godine.<sup>24</sup> U periodu koji je usledio kasnije, nakon prevage većinskog glasanja, posebno u postmastrijskom periodu, Evropski sud je bio prinuđen da deluje mnogo obazrivije, jer bi u suprotnom postignuta ravnoteža mogla da bude preokrenuta u korist država članica, u odnosu na nadnacionalne i integrativne procese odlučivanja.

Međutim, i pored brojnih osporavanja i žestokih napada od strane političkih aktera, pre svega u kontekstu osetljivog pitanja nadležnosti, kao što Vajler predviđa u

<sup>23</sup> Barley and Mattli, „Europe before Court“

<sup>24</sup> American Journal of International Law, 75 (1981), 1

„Zaključcima ka perspektivi“ u knjizi „*Ustav Evrope, Ima li odelo svoga cara? I drugi eseji o Evropskoj Uniji*“, jedno je sigurno: Opšte ovlašćenje i podrška koju Sud uživa nemaju izgleda da budu izgubljeni. Ali njegove odluke će verovatno biti podvrgnute mnogo većoj meri kritičkog, političkog, javnog i stručnog preispitivanja nego što je to bilo u prošlosti.

### LITERATURA

Simon Hix, *The Political System of the European Union*, Second Edition, Palgrave Macmillan, New York, 2005.

Renaud Dehousse, *The European Court of Justice*, St. Martins Press, 1998.

T.C. Hartley, *Osnovi prava Evropske Zajednice*, COLPI, Budapest, 1998.

J.H.H. Weiler, *Ustav Evrope, Ima li novo odelo svoga cara? I drugi eseji o Evropskoj Uniji*, prevod : Duško Lopandić i Tanja Mišćević, Filip Višnjić, Beograd, 2002.