

ČLANCI I RASPRAVE

Prof. dr Radovan D. VUKADINOVIĆ^{1*}

UDK 34: 061.1 EC
str. 9-37.
izvorni naučni rad

POJAM I MESTO PRAVA EVROPSKE UNIJE U PRAVNOM SISTEMU DRŽAVA ČLANICA

ABSTRACT

The concept and place of the Community law in the legal orders of Member States belong the complex legal notions, to which legal theory offers different, but not definitive answers.

In this paper the introduction is devoted to some of terminology dilemmas as concerning differences between Community law and common law of Europe, comparative and natural law, and lex mercatoria. In the main part, the author analyses general characteristics of derivative and interpretive autonomy of legal system. He accepts view that Community law enjoys the derivative and interpretive autonomy from Member State law and represents "more than functional area of law, less than a legal system."

Key words: *Community law, legal system, internal legal system, international law, autonomy, derivative and interpretive autonomy, functional area of law.*

^{1*} Profesor Pravnog fakulteta u Kragujevcu i Fakulteta za menadžment u Beogradu.

1. Pojam i sadržina komunitarnog prava

Pod izrazom komunitarno pravo podrazumeva se skup propisa koje su stvorili organi Evropskih zajednica: Evropske zajednice, Evropske zajednice za atomsku energiju i Evropske zajednice za uglj i čelik i države članice.

U toku četrdesetogodišnjeg postojanja organi Evropske ekonomske zajednice su doneli više od 20.000 raznih akata sekundarnog zakonodavstva, a Sud pravde preko 4000 presuda,² dok su države članice u cilju njihovog implementiranja donele i niz tzv. sprovedbenih propisa. Osim akata sekundarnog zakonodavstva, države članice i Zajednice su samostalno ili zajedno zaključile i niz sporazuma sa trećim državama ili međunarodnim organizacijama čime su stvarani tzv. primarni izvori komunitarnog prava. Navedenim izvorima su regulisani odnosi između komunitarnih subjekata.

Subjekti komunitarnog prava su pravna i fizička lica, države članice i organi Zajednica. Pod fizičkim licima podrazumevaju se državljani država članica, a pod pravnim, ona koja imaju pripadnost neke od država članica ili imaju status evropskih društava, kao što su evropske ekonomske interesne grupacije i evropska akcionarska društva (*societas europea*).³ U teritorijalnom smislu, domašaj primene ovih propisa je omeđen granicama Evropske unije, odnosno njenih država članica. Samo u posebnim situacijama pojedini komunitarni propisi se mogu primeniti i izvan Zajednice, odnosno Evropske unije. U pitanju je tzv. eksteritorijalna primena najčešće komunitarnih propisa o pravu konkurencije.⁴ I u personalnom smislu postoje određeni izuzeci. Na komunitarne propise se mogu pozivati i državljani trećih država nečlanica i njihova pravna lica u određenim poslovima sa komunitarnim subjektima. Tako se u pogledu uživanja određenih socijalnih pogodnosti po osnovu radnog odnosa na komunitarne propise mogu pozivati ne samo zaposleni radnici iz trećih država nečlanica, već i članovi njihovih porodica. Državljanin država nečlanica mogu sticati određena prava i na osnovu sporazuma o pridruživanju i saradnji koje je Zajednica/Unija zaključila sa njihovim državama.

U pogledu porekla i predmeta regulisanja u pravnoj teoriji nema jedinstvenog shvatanja koji su sve propisi obuhvaćeni pojmom komunitarnog prava. Razlike su prisutne kako u pravnoj teoriji u državama članicama, tako i u državama nečlanicama. Različita shvatanja su u suštini nastala kao rezultat različitog određivanja pravne prirode Evropske (ekonomske) zajednice.

² K. Mortelmans, *Community Law: More than a Functional Area of Law, Less Than a Legal System*, 1 (1996) *LIEI*, p. 23.

³ Detaljnije u: R. Vukadinović, *Stvaranje i ostvarivanje komunitarnih prava u Evropskoj uniji*, Beograd, 1998, str. 23-26.

⁴ Vid. R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, Beograd, 1996, str. 222.

U pravnoj teoriji se shvatanja o pravnoj prirodi Zajednice mogu klasifikovati u više grupa. Prema detaljnijoj klasifikaciji postoje četiri grupe shvatanja.⁵ Prvu grupu čine shvatanja prema kojima Evropska zajednica predstavlja naddržavnu tvorevinu čiji je pravni sistem analogan pravnim sistemima država članica. Prema shvatanjima iz druge grupe, Evropska zajednica ima dvojnu (mešovitu) prirodu pa se i u njenom pravnom sistemu prepliću međunarodni i nacionalni elementi. Pobornici shvatanja koja su svrstana u treću grupu smatraju da Zajednica ima osobenu *sui generis* pravnu prirodu čiji se pravni sistem razlikuje i od međunarodnog i od nacionalnih pravnih sistema država članica. Autori iz četvrte grupe, tretiraju Zajednicu kao klasičnu međunarodnu organizaciju čiji pravni sistem u potpunosti deli karakteristike međunarodnog prava.

Različito određivanje prirode Zajednice uslovalo je i različita, ali manje razudjena, shvatanja o pravnoj prirodi komunitarnog prava, koja se mogu grupisati u: internacionalistička (međunarodna) i nadnacionalistička (autonomna).

Prema prvom shvatanju, komunitarno pravo je po svojoj prirodi međunarodno pravo, jer je nastalo na osnovu međunarodnih ugovora i bez obzira na izvesne specifičnosti njegovo dejstvo ostaje u "sferi dejstva međunarodnog prava". Kao takvo, ono predstavlja deo savremenog međunarodnog prava.⁶ Njegovo uključivanje u unutrašnje pravne poretke država članica pobornici ovakvog shvatanja objašnjavaju teorijom transformacije. U ovu "međunarodnu" grupu shvatanja mogu se uvrstiti i oni autori koji su komunitarno pravo videli kao deo međunarodnog ekonomskog prava koje je u funkciji ostvarivanja integracionih procesa između država članica.⁷

Prema drugoj nadnacionalnoj teoriji, između Evropskih zajednica i ostalih međunarodnih organizacija postoje suštinske razlike.⁸ Osnovna razlika se ispoljava u stepenu dodeljenih (*conferred*)⁹ ovlašćenja od strane država članica na tako

⁵ М. Л. Ентин, *Суд европейских сообществ, правовые формы обеспечения западноевропейской интеграции*, Москва 1987, str. 27.

⁶ Р. А. Мјуллерсон, К вопросу о "праве европейских сообществ", *Вестник Моск. у-нта, Сер. 11. Право*, 5 (1982), str. 49; L. Colins, *European Community Law in the United Kingdom*, London, Dublin, Edinburgh, 1990, pp. 2-7.

⁷ P. Pescatore, *Le droit de l'intégration*, Leyden, 1972.

⁸ О овим питањима опширније: О. Раčić, EU: između međunarodne organizacije i složene države i međunarodnog i unutrašnjeg prava, *Pravni život*, 12/1997, str. 607-622; V. Knežević-Predić, Međunarodnopravni subjektivitet Evropske unije, prilog u ovom broju.

⁹ U Ugovoru o osnivanju se koristi izraz "*conferring*", a ne "*delegation of powers*", iz čega je u jednom delu pravne teorije izveden zaključak da države članice organima Zajednice "dodeljuju" određena ovlašćenja, a organi Zajednice mogu tako dodeljena ovlašćenja preneti (delegirati) na druge organe kao implementirajuća, ili na međunarodne organizacije i na unutrašnja tela u Zajednici. Vid. K. Lenaerts, Regulating the regulatory process: "delegation of powers" in the European Community, 18 (1993) *ELRev.*, pp. 23-49. Međutim, ni u stranoj, ni u domaćoj literaturi se ne pravi dosledna razlika, pa se ovi izrazi koriste u zamenljivom značenju.

stvorene međunarodne organizacije. Za razliku od klasičnih međunarodnih organizacija koje funkcionišu na načelima međusobne saradnje država članica koje i dalje u potpunosti zadržavaju svoja suverena prava, Evropska (ekonomska) zajednica predstavlja integracionu zajednicu kojoj su države članice nepovratno dodelile deo svojih suverenih prava i u tim okvirima je učinile nadnacionalnom ili autonomnom organizacijom.¹⁰ Ovakvo shvatanje podržao je i Sud pravde ističući u jednom od prvih vodećih slučajeva, *Van Gend en Loos*,¹¹ da su države članice stupanjem u Zajednicu, Zajednici dodelile određena ovlašćenja i u tim oblastima su ograničile svoja suverena prava. O karakteru tako dodeljenih ovlašćenja Sud se izjasnio u slučaju *Commission v United Kingdom*¹² navodeći da je "u ovoj materiji transfer ovlašćenja na Zajednicu potpun i definitivan, a propuštanjem (nečinjenjem Saveta) ova ovlašćenja se ni u kom slučaju ne bi mogla vratiti državama članicama da slobodno jednostrano deluju u ovom polju."¹³

Ni u pogledu elemenata koji čine komunitarno pravo, u teoriji ne postoji potpuna saglasnost, već uže i šire shvatanje.

Prema užem shvatanju, u komunitarno pravo spadaju samo propisi koje su doneli organi Zajednica na osnovu ovlašćenja koja su im dodelile države članice. Prema širem shvatanju, komunitarno pravo obuhvata ne samo pomenute izvore, već i one nacionalne (unutrašnje) propise koje su države članice donele radi implementacije (izvršenja) propisa koje su doneli organi Zajednice.¹⁴ U skladu sa ovakvim shvatanjima, komunitarno pravo se definiše kao složeni pravni predak koji se sastoji "iz onog dela međunarodnog prava kojim su regulisani ugovori i međunarodne institucije, iz ugovora o osnivanju i njihovih aneksa, iz propisa koje su doneli organi Zajednica i iz onog dela unutrašnjeg prava koje su države članice dužne da donesu u izvršavanju svojih obaveza".¹⁵ Ovi izvori se uobičajeno dele na primarne i sekundarne.

Navedeni izvori ne čine različite grane prava, već samo "dimenzije komunitarnog prava,"¹⁶ mada postoje pokušaji da se smeste u tradicionalne grane prava i posmatraju u okvirima ustavnog prava,¹⁷ međunarodnog javnog prava,¹⁸ ili međunarodnog ekonomskog prava (kao dela javnog prava)¹⁹ ili privatnog prava.²⁰

¹⁰ G. Isaac, *Droit communautaire general*, Paris, 1983, P. 306.

¹¹ Slučaj 26/62, *Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*, [1963] ECR 1.

¹² Slučaj 804/79, [1981] ECR 1045.

¹³ *Ibid.*, p. 1073, tač. 20.

¹⁴ C. Schmitthoff-a, *Arbitration and EEC Law*, 24 (1987) *CMLRev.*, p. 144; I. Maher, *Community Law in the National Legal Order: A Systems Analysis*, 36 (1998) 2, *JCMStud.*, p. 239.

¹⁵ D. Lasok & J. W. Bridge, *Law & Institutions of the European Communities*, London, 1987, pp. 74-75.

¹⁶ *Ibid.*, p. 75.

¹⁷ K. Mortelmans, *op. cit.*, p. 31. u ovom pogledu navodi: Donner-a, Ganshof van der Meersch-a, Ipsen-a, Mitchell-a.

U pogledu predmeta, najveći broj komunitarnih propisa se odnosi na pitanja poslovnog (trgovinskog) prava. Međutim, predmet komunitarnog prava se ne može svrstati, niti iscrpiti samo u poslovnom pravu. U početku je osnivačkim ugovorima predmet regulisanja komunitarnog poslovnog prava bio uopšteno usmeren na uspostavljanje zajedničkog i unutrašnjeg tržišta. Međutim, sa kasnijim širenjem Zajednice i produbljanjem veza između država članica, proširivani su i ciljevi koji su Jedinostvenim evropskim aktom i Sporazumom iz Mاستrihta formulisani kao uspostavljanje ekonomske, monetarne i političke unije. Time je proširen i predmet komunitarnog prava tako da danas obuhvata i ona pitanja koja se tradicionalno izučavaju u nacionalnim granama ustavnog, upravnog, poreskog, radnog, krivičnog,²¹ građanskog ili građanskog procesnog prava.²² No, bez obzira što komunitarno pravo ima sličnosti i elemenata i međunarodnog i unutrašnjeg prava, elemenata javnog i privatnog, materijalnog i procesnog, pisanog i običajnog, ono se zbog svoje *sui generis* pravne prirode, ne može klasifikovati prema ustaljenoj tradicionalnoj klasifikaciji u poznate grane prava.

2. Termin

2.1. Komunitarno pravo ili pravo Evropske unije

Za skup izvora koji su označeni generičkim pojmom komunitarno pravo najčešće se koriste i izrazi: "pravo Evropskih zajednica",²³ "pravo Evropske unije" (nakon donošenja Sporazuma iz Mاستrihta)²⁴ i "evropsko pravo".

S obzirom da su ove propise stvarale sve tri Zajednice, čini se da njihovu suštinu, bar u pogledu načina nastanka, najbolje odražava opisni izraz "pravo

¹⁸ De Vischer, Friedmann, Schwarzenberger, Van Panhuys, Mjullerson, Collins, a prema R. Zimmermann, Civil Code and Civil Law, I (1994-5) 1, *Columbia Journal of European Law*, p. 68, i veći deo nemačke teorije.

¹⁹ Von der Goeben, Mestmäcker, VerLoren van Themaat.

²⁰ R. Zimmermann, *op. cit.*, p. 68, n. 19.

²¹ Vid. J. W. Bridge, The European Communities and the Criminal Law, *Criminal Law Review*, February 1976.

²² Vid. C. König und C. Sander, *Einführung in das EG-Processrecht mit Aufbaumustern und Prüfungsübersichten*, Tübingen, 1997.

²³ Vid. F. E. Dowrick, A Model of the European Communities Legal System, *Yearbook of European Law*, 3 (1983), pp. 169-237.

²⁴ U pravnoj literaturi je široko odomaćen izraz "evropsko pravo", kao na primer u nazivu jednog od najpoznatijih časopisa "*European Law Review*". Širokom upotrebom ovaj izraz je stekao pravo građanstva, mada mu se može prigovoriti da neupućenog može dovesti u zabludu da je reč o zajedničkim karakteristikama unutrašnjih prava evropskih država.

Evropskih zajednica." Reč je o propisima Evropske (ekonomske) zajednice, Evropske zajednice za uglj i čelik i Evropske zajednice za atomsku energiju.

Na pravno jedinstvo izvora koji potiču iz sve tri Zajednice, Sud pravde je ukazivao u brojnim slučajevima, počev od slučaja *Campolongo v High Authority*.²⁵ U pitanju je bio spor zbog toga što se *Campolongo* nakon prestanka sa radom u Visokoj vlasti (u Evropskoj zajednici za uglj i čelik), zaposlio u Evropskoj investicionoj banci, ali je nastavio da koristi razne novčane prinadležnosti po oba osnova. Sud je, međutim, smatrao da je zbog postojanja funkcionalnog jedinstva između triju Zajednica i njenih organa, nezakonito i neosnovano kumulirati novčane prinadležnosti u slučaju napuštanja jednog organa Evropskih zajednica i stupanja na posao kod drugog organa u okviru jedinstvenog aparata Zajednica.²⁶ Shvatanje o pravnom jedinstvu Zajednica Sud je potvrdjivao i u kasnijoj praksi, kao na primer u slučaju *Gingerbread*.²⁷ Ovde je Sud jedinstvenu i obavezujuću prirodu komunitarnog prava obrazložio njegovim jedinstvenim zadatkom da omogući uspostavljanje zajedničkog tržišta. Jedinstvenom tumačenju i primeni svih izvora triju Zajednica doprinosi i jedinstvena institucionalna struktura Zajednica ostvarena Prvim i Drugim sporazumom o fuziji organa. Fuzijom organa trasiran je, već sredinom sedamdesetih godina, put ka eventualnom spajanju triju Zajednica u jedinstvenu Evropsku zajednicu, odnosno Evropsku uniju. Međutim, one će do danas sačuvati samostalne pravne subjektivitete i egzistirati kao tri odvojene Zajednice.

Kako od njih najveći značaj ima Evropska zajednica, odnosno prethodna Evropska ekonomska zajednica, i s obzirom da najveći broj ovih propisa ima za predmet regulisanje odnosa koji spadaju u delatnost ove Zajednice, to se često ovo pravo označava i kao pravo Evropske (ekonomske) zajednice.

Za razliku od ovih izraza koji ukazuju na način nastanka i predmet regulisanja, izrazom pravo Evropske unije se ukazuje na domašaj primene propisa koji čine ovo pravo. Pravo Evropske unije se primenjuje u državama članicama Evropske unije. Iz ovog izraza, međutim, ne bi trebalo zaključiti da su ga i stvarali organi Evropske unije, niti da su izrazi komunitarno pravo i pravo Evropske unije po svom poreklu sinonimi.²⁸ Evropska unija je osnovana Sporazumom iz Matrihta, koji je stupio na snagu tek prvog novembra 1993. godine. Sporazumom, odnosno

²⁵ 27/59 i 39/59, [1960] ECR 391. U pravnoj teoriji vid. D. Lasok and J.W. Bridge, *Law and Institutions of the European Communities*, London, 1987, p. 148; T. C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford, 1988, p. 92.

²⁶ [1960] ECR 391, p. 405.

²⁷ 2-3/62, *Commission v Luxembourg and Belgium* [1962] ECR 425.

²⁸ Vid. D. Curtin, *The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces*, 30 (1993) *CMLRev.*, 17, p. 25.

Ugovorom o Evropskoj uniji njen pravni položaj nije precizno određen.²⁹ Unija ne raspolaže "odvojenim pravnim subjektivitetom (pa ni legislativnim nadležnostima), kako u odnosu prema Evropskim zajednicama i državama članicama,"³⁰ tako ni u međunarodnim (spoljnim) odnosima. U institucionalnom smislu Evropska unija "pozajmljuje organe Evropske zajednice," ali postojeće tri Zajednice nisu spojene u jednu,³¹ niti su iscrpljene u Uniji.³² U originernom smislu Evropska unija može, odvojeno i nezavisno od triju Zajednica na kojima počiva, delovati samo preko Evropskog saveta (kao jedinog sopstvenog organa) koji je ovlašćen da donosi zajedničke smernice (vodiče). Međutim, ova vrsta akata u formalno pravnom smislu ne obavezuje organe Zajednica. Vodiči će u narednom periodu poslužiti kao *impetus* novog prava Evropske unije, ali za sada "valjanost komunitarnog prava ostaje nepogodjena" Ugovorom o Evropskoj uniji.³³

2.2. Komunitarno ili evropsko pravo

Drugu vrstu zabune može stvoriti korišćenje izraza "evropsko pravo".³⁴ Iako se u stručnoj literaturi u državama članicama i pod ovim izrazom podrazumeva komunitarno pravo, u trećim državama nečlanicama ovom izrazu se daje drugo, po pravilu, šire značenje.

Izrazom "evropsko pravo" se kao zbirnim pojmom obuhvata ukupnost pravila koja su izvedena iz nacionalnih (unutrašnjih) propisa (unutrašnjih pravnih sistema) koja su zajednička ili ista u svim evropskim državama. Ono stoga ne postoji kao pozitivno ili važeće pravo, niti ima svoje izvore u formalnom smislu, već se pod ovim izrazom podrazumevaju zajedničke karakteristike koje postoje u nacionalnim

²⁹ Vid. T. Oppermann, Zur Eigenart der Europäischen Union, u: Hommelhoff/Kirchhof, *Der Staatenverbund der Europäischen Union*, C. F. Müller, S. 88.

³⁰ Shvatanje nemačkog Saveznog ustavnog suda (*Bundesverfassungsgericht*) koje je zauzeo u presudi u slučaju 2 BvR 213/92 & 2159/92, *Manfred Brunner and Others v. The European Union Treaty*, [1994] 1 CMLRep. st. 66. i 67, p. 94.

³¹ U jezičkom smislu zabuna može nastati zbog toga što se u svakodnevnom govoru izraz "Evropska zajednica" koristi kao generički izraz za zbirno označavanje sve tri Zajednice. U ovom smislu je Evropski parlament svojom rezolucijom od 13. 3. 1978. (*OJ* No C 63, p. 36) bio preporučio da se izraz "Evropska zajednica" koristi kao kolektivna (zbirna) oznaka za sve organe (institucije) koji su osnovani na osnovu Ugovora o osnivanju triju Zajednica. Međutim, nakon usvajanja Sporazuma iz Maastrichta, izraz Evropska zajednica je rezervisan isključivo za službeni naziv prethodne Evropske ekonomske zajednice.

³² Vid. R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, Beograd, 1996, str. 27-30.

³³ D. Curtin, *op. cit.*, p. 27.

³⁴ S. Rodin, *Pravni sustav i institucije Evropske zajednice*, Zagreb, 1990, str. 29. koristi izraz "evropsko pravo" kao sinonim za pravo Evropskih zajednica. Vid. i S. Siriški, Mogućnosti priključenja država centralne i istočne Evrope Evropskoj uniji, *Međunarodni problemi*, 4 (1995), str. 444; J. Weiler i U. Haltern, The Autonomy of the Community Legal Order - Through the Looking Glass, *Harvard International Law Journal*, 3 (1996) 2, pp. 411- 448.

pravima evropskih država, njihovo tzv. zajedničko jezgro (*hard core*).³⁵ U ovom smislu izraz "evropsko pravo" se može shvatiti kao savremeno *ius commune Europaeum*. Zajedničku osnovu ovako shvaćenog "evropskog prava" (*ius commune Europeum*) čini ili univerzalno ili prirodno pravo, koje stoji u osnovi svih pravnih sistema³⁶ ili, prema drugom užem poimanju, trgovinski običaji zasnovani na racionalnom poslovnom ponašanju. Na zajedništvo i jednih i drugih uticali su, pored geografske blizine, i zajednička hrišćanska vera, latinski jezik koji je jedno vreme bio zajednički, zajednički pravni autoriteti, sličnost kultura i drugo.³⁷ Najveća zasluga za otkrivanje takvih zajedničkih elemenata pripada školi komparativnog i transnacionalnog prava.

Prvo shvatanje neopravdano poistovećuje "evropsko pravo" sa prirodnim pravom, jer ovo drugo zbog svoje univerzalnosti ne može biti geografski ograničeno. Iako komunitarno pravo svoje postojanje duguje "evropskoj solidarnosti"³⁸ država članica, osnov njihovog zajedništva se ne može tražiti u oživotvorenju univerzalne pravde, već u stvaranju ambijenta za ostvarivanje praktičnih, pre svega, ekonomskih, a onda i drugih interesa.

Prema drugom shvatanju korene evropskog, odnosno komunitarnog prava bi trebalo tražiti u srednjovekovnom *lex mercatoria*. Ovo zbog toga što prema predmetu regulisanja komunitarno pravo u osnovi čini komunitarno poslovno (trgovinsko) pravo. Koreni takvih propisa mogu se tražiti u rimskom *ius gentium*, čije su neke karakteristike delimično revitalizovane u srednjovekovnom *ius mercatorum* ili *lex mercatoria*.³⁹

Savremeno *ius commune* je, međjutim, prema predmetu regulisanja šire od srednjovekovnog staleškog *lex mercatoria*, jer nije ograničeno samo na propise trgovačkog prava. Iako se i pravo Evropskih zajednica sastoji uglavnom od propisa trgovinskog (poslovnog) prava,⁴⁰ postoji tendencija da se paralelno sa proširivanjem ciljeva Evropske zajednice i stvaranjem Evropske unije, ovim propisima regulišu i

³⁵ Vid. R. Schlesinger, *Formation of Contract, A Study of the Common Core of Legal Systems*, New York/London, 1968.

³⁶ Vid. autore na koje J. G. Polach, *Harmonization of Laws in Western Europe*, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. VIII, 11 (1959), upućuje p. 151, n. 23.

³⁷ J. Basedow, *A Common Contract Law for the Common Market*, 33 (1996) *CMLRev.*, p. 1170.

³⁸ D. Lasok and J. W. Bridge, *Law & Institutions of the European Communities*, London, 1987, p. 18.

³⁹ C. Schmitthoff, *International Trade Law and Private International Law*, u: *Festschrift für H. Dölle "Vom Deutschen zum Europäischen Recht"*, Band II, Tübingen, 1963 (Herausgegeben vom E. Caemmerer, A. Nikisch, K. Zweigert), p. 262, navodi slučaj iz 1291. i slučaj za vreme vladavine Kralja Edvarda II (1307-1327) u kome je Kralj naredio da se odnosni spor reši u skladu sa "univerzalnim pravom trgovaca". Vid. i R. Vukadinović, *Lex mercatoria kao pravedno pravo u međunarodnom trgovinskom (privrednom) pravu*, *Pravni život*, 9-10/1994, str. 1217-1231.

⁴⁰ R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, Beograd, 1996, str. 33.

neka druga pitanja i u tom smislu ono prevazilazi tradicionalno shvatanje *lex mercatorie*.

S druge strane, postoje i razlike u sadržini i načinima osmišljavanja savremenog *ius commune Europaeum* i stvaranja prava Evropskih zajednica.

Komunitarno pravo se sastoji iz "istinskih komunitarnih propisa, a ne od materijalnih pravila nacionalnih prava koja su zajednička državama članicama Evropske unije. Stoga ono ne sme biti smatrano kao zajedničko pravo Evrope (*common law of Europe*)."⁴¹ U tom smislu se, prema metodima nastanka jednog i drugog prava u pravnoj teoriji pravi razlika između metoda "komunitarizacije" i metoda "evropeizacije."⁴²

Komunitarizacijom se označava postupak stvaranja komunitarnog prava korišćenjem poznatih metoda unifikacije i harmonizacije, ali korišćenjem osobenih komunitarnih sredstava, kao što su komunitarna pravila, komunitarna uputstva i komunitarne odluke. Izraz "evropeizacija" upućuje na širi fenomen približavanja nacionalnih prava evropskih država koji ne rezultira u usvajanju novog evropskog izvora u formalnom smislu, već se izražava kroz spremnost nacionalnih država i njihovih sudova da postepeno menjaju unutrašnje zakonodavstvo u cilju njegovog prilagodjavanja nekom evropskom uzoru i kroz adekvatnu spremnost nacionalnih sudova da odredbe postojećih propisa tumače i primenjuju na usaglašeni "evropski" način. Proces "komunitarizacije" rezultira u donošenju ili novog komunitarnog izvora prava ili u uskladjivanju (harmonizaciji), približavanju (aproksimaciji) ili u koordinaciji postojećih nacionalnih propisa država članica. Komunitarizacija nacionalnih propisa iz tačno određenih oblasti je svesno podsticana od organa Evropskih zajednica da bi se ostvarili u Ugovorima o osnivanju postavljeni ciljevi i ograničena je samo na države članice. Otuda su države članice obavezne da slede ovaj proces "u meri u kojoj je to potrebno za ostvarivanje komunitarnih ciljeva." Proces "evropeizacije nacionalnih prava" uglavnom je podstican od pravne teorije i u tom pogledu predstavlja samo intelektualni pokušaj zasnovan na osećanju pripadnosti jednom istom civilizacijskom prostoru.

Izraz "evropsko pravo" se može koristiti i u geografskom smislu, kao geografska odrednica kojom se upućuje na područje primene propisa koji postoje u evropskim državama, bez obzira na način nastanka. I u ovom smislu komunitarno pravo je užiji pojam, jer se primenjuje samo u 15 država članica Evropske unije.

⁴¹ K. Mortelmans, *Community Law: More than a Functional Area of Law, Less than a Legal System*, *LIEI*, 1 (1996), p. 26. Vid. i M. Cappelletti, *New Perspectives for a Common Law of Europe*, Florence 1978; B. de Witte and C. Forder (eds.), *The common law of Europe and the future of legal education*, Kluwer, 1992.

⁴² W. van Gerven, *Bridging the Gap between Community and National Law: Towards a Principle of Homogeneity in the Field of Legal Remedies?*, (1995) *CMLRev.*, p. 698, n. 62.

Medjutim, i pored ovih razlika, može se naći opravdanje da se izrazi "evropsko pravo" i "komunitarno pravo" koriste u zamenljivom smislu (kao sinonimi). Ako se pravo koje nastaje u okvirima triju Zajednica posmatra u razvojnom smislu, kao rezultat dinamičkog procesa kojim je trenutno obuhvaćeno postojećih 15 država članica, ali sa tendencijom širenja i na ostale evropske države, onda se izrazom "evropsko pravo" upravo odražava pomenuta tendencija širenja Evropske unije. Iako se komunitarno pravo neposredno primenjuje samo na komunitarne subjekte iz današnjih 15 država članica, ono posredno utiče, u većoj ili manjoj meri, i na pravne sisteme ostalih evropskih država nečlanica. Ovaj uticaj je kroz propisani (i obavezni) postupak harmonizacije posebno očigledan u 13 evropskih država sa kojima je Evropska zajednica/Evropska unija zaključila tzv. Evropske sporazume o asocijaciji. Njegov uticaj se, medjutim, ne završava samo u ovim pridruženim državama. Kako je daleko najveći broj evropskih država, na posredan ili neposredan način, pokazao želju za pristupanjem Evropskoj uniji, to su i one sledeći metodologiju iz Bele knjige II, pristupile procesu harmonizacije unutrašnjeg prava sa regulativom Evropske unije.⁴³ Imajući ovo u vidu, izraz evropsko pravo i u geografskom smislu verno odražava postojeću tendenciju.⁴⁴

U onoj meri u kojoj će proces harmonizacije i unifikacije nacionalnih propisa, ne samo država članica, već i pridruženih država i država nečlanica, vremenom obuhvatati sve države Evrope, u toj meri će se gubiti i razlike koje potiču iz geografskog nepodudaranja izraza pravo Evropskih zajednica i izraza "evropsko pravo".

Stoga će se i u ovom radu paralelno koristiti izrazi komunitarno pravo (*Community law*, *Komunitarrecht*) i evropsko pravo i evropsko komunitarno pravo, shvaćeni i kao metodi "organizovanja (novog evropskog) društva."⁴⁵ Korišćenjem izraza "evropsko pravo" želimo da podstaknemo taj proces.

⁴³ I Vlada SR Jugoslavije je svojim zaključkom od maja 1996. godine podržala projekat harmonizacije domaćeg prava sa pravnom regulativom Evropske unije i u tom cilju formirala Komisiju za harmonizaciju pravnog sistema Savezne Republike Jugoslavije sa regulativom Evropske unije, Saveta Evrope i Svetske trgovinske organizacije (*Sl. list SRJ*, 14/1998).

⁴⁴ Ovim razlozima su se, između ostalog, rukovodili i pokretači ove revije. Otuda i naziv časopisa *Revija za evropsko pravo*.

⁴⁵ Na ovu funkciju prava ukazuje R. David, *International Encyclopedia of Comparative Law*, Vol II, The Legal Systems of the World their Comparison and Unification, Ch. 1. The Different Conceptions of the Law, u uvodu, p. 3.

2.3. Komunitarno i komparativno pravo

U jednom delu pravne teorije naglašava se poseban značaj komparativnog metoda ne samo u izučavanju, već i u stvaranju komunitarnog prava.⁴⁶ Ima i pokušaja da se komunitarno pravo izjednači sa "evropskim pravom".⁴⁷

Komunitarno pravo, međjutim, ne bi trebalo izjednačavati sa komparativnim pravom bez obzira da li se ovo poslednje shvata kao metod ili kao grana prava, ili kao jedno i drugo. U teoriji preovladava shvatanje da izraz komparativno pravo ne označava posebnu granu prava, shvaćenu kao skup materijalnih pravila, već granu pravne nauke ili samo metod izučavanja i istraživanja postojećih prava.⁴⁸ Postupak upoređivanja propisa (*Rechtsvergleichung*) iz različitih pravnih sistema ne dovodi do stvaranja nekog nezavisnog seta pravila za regulisanje društvenih odnosa ili poslova. Otuda ne samo što ne postoje "komparativna" materijalna pravila u formi komparativnih propisa, već ne postoje ni poslovi (transakcije) ili odnosi koji bi mogli biti opisani kao komparativni.⁴⁹

Komunitarno pravo, međjutim, predstavlja skup materijalnih pravila sadržanih u posebnim izvorima koji su nezavisni od nacionalnih prava država članica, kojima se regulišu tzv. komunitarni odnosi. Kako je predmet regulisanja ograničen ciljevima Zajednica i Evropske Unije, to se ovaj skup određuje ili kao funkcionalna oblast prava ili kao posebna pravna disciplina ili grana prava u nastajanju.⁵⁰ Utvrđivanje pravog značenja i sadržine komunitarnih izvora (komunitarnog prava), vrši se klasičnim metodima tumačenja: kao što su gramatičko-logičko i sistematsko, istorijsko i ciljno ili teleološko.⁵¹ Komparativni metod ovde može imati samo supsidijernu ulogu. Komparativnim metodom se pomaže komparativnoj jurisprudenciji i komparativnom zakonodavstvu. U prvom slučaju sudiji će biti lakše da u spornom slučaju zauzme stav i odredi pravo značenje spornog pojma na osnovu njegovog porekla i razvoja, kao i značenja koje mu je zajedničko u većem broju drugih pravnih sistema.⁵² U drugom slučaju, rezultati do kojih se dodje komparativnom analizom mogu korisno poslužiti i komunitarnom i nacionalnim

⁴⁶ Vid. V. Čok, O uporednom pravu danas, *Opšti seminar građanskog prava "Srpska civilistika"*, Zbornik radova posvećen Borislavu T. Blagojeviću, Pravni fakultet u Nišu, Niš, 1997, str. 74-85, posebno str. 82-85.

⁴⁷ Vid. R. Milović, *Javno preduzeće u Evropskom pravu*, Podgorica, 1998.

⁴⁸ Između brojnih autora vid. H. C. Gutteridge, *Comparative Law, An Introduction to the Comparative Method of Legal Study & Research*, Cambridge, 1971, p. 1.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ K. Mertelmans, op. cit., pp. 48-49.

⁵¹ A. G. Toth, *Legal Protection of Individuals in the European Communities*, Vol. II: Remedies and Procedures, Amsterdam - New York - Oxford, 1978. pp. 227. Više u: A. Bredimas, *Methods of Interpretation and Community Law*, Amsterdam, New York, Oxford, 1978; Brown and Jacobs, *The Court of Justice of the European Communities*, London, 1989, pp. 286-292.

⁵² Vid. slučaj 4/73, *Nold v Commission*, [1974] ECR, 491.

zakonodavcima u formulisanju takvih pravila koja su se već pokazala kao dobra i zajednička i u drugim pravnim sistemima, ali samo u granicama Ugovorom o osnivanju postavljenih komunitarnih ciljeva. Ako se komparativno pravo shvati kao grana pravne nauke koja ima za predmet sistematsko uspostavljanje što čvršćih i bližih odnosa između pravnih instituta različitih pravnih sistema, onda se njegovim korišćenjem mogu bolje razumeti i instituti komunitarnog prava.⁵³ Pri tome se, međutim, stalno mora imati u vidu da upoređivanjem nacionalnih prava država članica ne nastaju nova pravila koja bi se, samo zato što su zajednička, primenjivala na komunitarne subjekte. Zajednička pravila u unutrašnjim pravima država članica služe samo kao "izvor inspiracije"⁵⁴, ali ne ulaze direktno u pojam komunitarnog prava.⁵⁵ Takva materijalna pravila moraju prethodno postojati u komunitarnim propisima, a korišćenje komparativnog metoda može samo pomoći, zajedno sa drugim metodima tumačenja, da se utvrdi njihovo pravo značenje. U tom smislu se komparativnim metodom samo tumače, ali se ne stvaraju komunitarni propisi. Otuda komparativni metod neće biti od pomoći u onim oblastima u kojima ne postoje komunitarni propisi, jer se njime ne mogu stvoriti novi komunitarni izvori. Čak i kada bi se komparativnim metodom ustanovilo da su pojedina pitanja u svima nacionalnim pravima država članica identična i ako bi se uopštavanjem formulisalo zajedničko pravilo, ono time ne bi postalo komunitarno. Komunitarne propise stvaraju organi Zajednice po posebnom postupku i stoga takvim propisima komunitarni karakter ne daje postojanje u njima rešenja koja su zajednička svim nacionalnim pravima, već osobeni način stvaranja.

Pošto je Zajednica zasnovana na vladavini prava, to svi komunitarni propisi moraju imati pravni osnov donošenja i biti u skladu sa Ugovorom kao ustavnom poveljom Zajednice⁵⁶. Pri tome nije sporno da će se u oblastima koje spadaju u legislativnu nadležnost Zajednice, u formulisanju konkretnih propisa koristiti rezultati komparativnog metoda.⁵⁷ Međutim, takva zajednička rešenja nisu od presudnog, već samo dopunskog, značaja za formulisanje konkretnog komunitarnog propisa. I u ovom pogledu u pravnoj teoriji postoje razlike, jer jedni u tome vide renesansu (i sve veći značaj) komparativnog metoda, dok mu drugi autori ne pridaju

⁵³ Opšti pravobranioци su za objašnjavanje ili bolje razumevanje pojedinih komunitarnih instituta upućivali i na ovaj metod, kao u slučaju vanugovorne odgovornosti Zajednice.

⁵⁴ P. J. G. Kapteyn and P. VerLoren van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities after the coming into force of the Single European Act*, ed. by L. W. Gormley, Kluwer, 1990, p. 38.

⁵⁵ Vid. T. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford, 1988, pp. 136-139.

⁵⁶ 1/91 *Opinion on the Draft Agreement on a European Economic Area* (1991] ECR I-6079.

⁵⁷ Vid. postupak formulisanja Opštih principa Evropskog ugovornog prava. A. S. Hartkamp i dr., *Towards a European Civil Code*, Nijhoff, 1994; R. Vukadinović, *Perspektive Evropskog građanskog zakonika, Pravni život*, 12/96, str. 881-895; I. Jankovec, *Dejstvo promenjenih okolnosti (pokušaj harmonizacije prava evropskih zemalja)*, prilog u ovom broju.

takav značaj.⁵⁸ I kad se komparativno pravo shvati kao metod, postoje razlike u shvatanjima njegovog značaja u stvaranju ili u tumačenju komunitarnih izvora. Jedni prenaplašavaju njegovu ulogu u stvaranju, dok drugi njegovu ulogu vide pre svega, u tumačenju postojećih komunitarnih i unutrašnjih propisa, dok mu u stvaranju komunitarnih propisa daju samo supsidijernu ulogu. U prilog drugog shvatanja govori postojeća praksa, koja pokazuje da je sadržina komunitarnih propisa određena Ugovorom o osnivanju, sa kojim po načelu komunitarne ustavnosti i zakonitosti moraju biti u skladu. Sadržinu komunitarnih propisa ne određuju samo rešenja koja kao slična postoje u državama članicama. Budući da je Zajednica Ugovorom o osnivanju odredila sopstvene ciljeve, koji su najčešće novi i različiti i u odnosu na druge međunarodne organizacije i u odnosu na državu članice⁵⁹, to se ne mogu svesti na zbir postojećih dostignuća država članica, ili na njihovo reprodukovanje. Ilustrativan primer u tom pogledu predstavlja način uvođenja EURA kao jedinstvene valute. EURO se može smatrati rezultatom jedinstvene monetarne politike, odnosno monetarne unije između onih država članica koje su pristale da udju u evrozonu.

U onim oblastima u kojima Zajednica raspolaže isključivim legislativnim nadležnostima, konkretna rešenja u komunitarnim propisima se mogu formulirati potpuno nezavisno od rešenja koja postoje u nacionalnim propisima. Sloboda zakonodavne aktivnosti organa Zajednice je ograničena jedino ciljevima koji su postavljeni pred Zajednicu, čijem ostvarivanju bi trebalo da pomognu komunitarni propisi. Kako pri tome nije od značaja da li se komunitarni propisi po svojim rešenjima razlikuju od svih ili samo od nekih nacionalnih prava, upućivanje na komparativni metod može značiti korak nazad i "dekomunitarizaciju", što nije poželjno.⁶⁰ Komunitarni propisi moraju sačuvati svoju "komunitarnost" kako ne bi bili "utopljeni u nacionalne pravne poretke."⁶¹ Oslanjanje na zajednička rešenja koja postoje u nacionalnim pravima država članica može doći u obzir samo ako postojeća norma komunitarnog prava nije jasno formulirana, pa se do pravog značenja ne

⁵⁸ Vid. V. Čok, *op. cit.*, str. 82-85.

⁵⁹ Vid. Komunitarno uputstvo 85/577 o zaključivanju ugovora izvan poslovnih prostorija, prema kome je bilo dozvoljeno otkazivanje ugovora u roku od sedam dana od dana zaključivanja, bez obzira što slično rešenje nije postojalo u nacionalnim propisima država članica. O primeni Uputstva vid. komentar slučaja C-91/92, *Paolo Faccini Dori v Recreb SRL*, [1994] I-ECR 3325.

⁶⁰ Otuda postoji obaveza nacionalnih sudova na tzv. "usklađeno tumačenje" i onih unutrašnjih propisa koji su doneti pre komunitarnih uputstava (ili pre nego što su uputstva "stupila na snagu") ako su njima regulisana pitanja iz nadležnosti Zajednice.

⁶¹ J. Schwarze, *Zur Befugnis zur Abstraktion im europäischen Gemeinschaftsrecht*, Baden-Baden, 1976, S. 237.

može doći na drugi način.⁶² Međutim, u oblastima u kojima ne postoje komunitarni propisi, komunitarno pravo se ne može naći, niti se ono može stvoriti komparativnim metodom, tj. upoređivanjem i nalaženjem zajedničkih elemenata u unutrašnjim pravima država članica. U tom smislu komunitarno pravo ne nastaje donošenjem međunarodnih konvencija, čija ratifikacija zavisi od volje svake države, već metodom transnacionalnog (naddržavnog) zakonodavstva.⁶³ U tom procesu države članice se neopozivo odriču dela svojih legislativnih nadležnosti koje dodeljuju Zajednici.

3. Mesto komunitarnog prava - Odnos komunitarnog prava prema međunarodnom pravu i unutrašnjim pravima država članica

3.1. Opšti pojam suprematije i autonomije

Ugovor o osnivanju ne reguliše neposredno odnos između komunitarnog i nacionalnih prava država članica. U pravnoj teoriji je ovo čutanje ocenjeno kao "diplomatsko"⁶⁴ tako da je nacionalnim sudovima i Sudu pravde ostavljeno da to odrede.

U jednom od prvih vodećih slučajeva, u slučaju *Van Gend en Loos*, Sud pravde je nagovestio da će pravni sistem koji se stvara u okviru Evropske ekonomske zajednice tretirati na poseban način kao "novi pravni poredak međunarodnog prava u čiju su korist države članice, iako u ograničenom obimu, ograničile svoje suverenitete..." Sud pravde je polazeći od posebnih karakteristika i ciljeva Ugovora o osnivanju koga je kvalifikovao "više nego kao sporazum kojim se stvaraju uzajamne obaveze između ugovornih država" smatrao da je na osnovu tako prenetih ovlašćenja uspostavljena jedinstvena zajednica u čijim okvirima se stvara i novi pravni poredak. Bez obzira što ga je tretirao kao deo međunarodnog (javnog) prava, Sud mu je priznao sposobnost da nezavisno od zakonodavstva država članica neposredno nameće obaveze i stvara prava ne samo državama ugovornicama, već i privatnim stranama, koja postaju deo njihovog pravnog nasljedja. Već naredne godine, u slučaju *Commission v Luxembourg and Belgium*,⁶⁵ Sud izostavlja odrednicu

⁶² V. slučaj 29/69, *Stauder v Ulm* (1969) ECR 419, 4/73 *Nold v Commission*, [1974] ECR 491 i slučaj 11/70 *Internationale Handesgesellschaft* [1970] ECR 1125, u kojima je Sud prilikom tumačenja spornih i nejasnih odredbi bio "inspirisan ustavnim tradicijama koje su zajedničke državama članicama" (p. 1134).

⁶³ R. David, *The International Unification of Private Law*, Vol. II, Ch. 5, u: *International Encyclopedia of Comparative Law*, Tübingen, 1971, p. 79.

⁶⁴ J. Steiner, *Textbook on EEC Law*, London, 1992, p. 42.

⁶⁵ Slučajevi 90 i 91/1063, [1964] ECR, 625, p. 631.

o komunitarnom pravu kao delu medjunarodnog prava. U slučaju *Costa v ENEL*,⁶⁶ to objašnjava činjenicom da je: "Za razliku od klasičnih medjunarodnih ugovora, Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice kreirao *sopstveni pravni sistem* koji je, nakon stupanja na snagu Ugovora, postao integralni deo pravnih sistema država članica koji su njihovi sudovi obavezni da primenjuju"⁶⁷ (kurziv R. V). Takav stav je zasnovan na shvatanju Suda da je Ugovorom o osnivanju stvorena Zajednica "na neograničeno vreme, sa sopstvenim organima, sopstvenim pravnim subjektivitetom i kapacitetom predstavljanja na medjunarodnom planu i, više od toga, sa realnim ovlašćenjima koja potiču iz ograničenog suvereniteta ili iz dodeljenih ovlašćenja od država članica..."

Iz ovakve jurisprudencije Suda pravde pravna teorija je izvela načelo integrisanosti komunitarnog poretka u pravne poretke država članica i načelo autonomije komunitarnog prava.⁶⁸ Priznavanje komunitarnog prava kao važećeg i integralnog dela unutrašnjeg prava država članica izvedeno je iz podele legislativnih ovlašćenja izmedju država članica i Zajednice, odnosno iz pristanka država članica da dodele ili prenesu deo ovlašćenja na Zajednicu, o čemu će kasnije biti više reči, i iz načela subsidijariteta. Praktično priznavanje komunitarnog prava kao pozitivnog (važećeg) prava u unutrašnjim pravima država članica omogućeno je primenom načela direktne primene. Iako je direktna primena Ugovorom o osnivanju izričito pomenuta samo za komunitarna pravila, Sud pravde je ovo svojstvo priznao i ostalim izvorima komunitarnog prava. Nakon što je integrisanost komunitarnog u unutrašnja prava država članica obrazložio načelom neposredne primene, ostalo je pitanje medjusobnog hijerarhijskog odnosa izmedju propisa komunitarnog i unutrašnjeg prava država članica. Za određivanje značaja i mesta komunitarnih propisa Sud pravde koristi sintagmu "novi i sopstveni pravni poredak" ili "nezavisan izvor prava koji zbog svoje specijalne i originalne prirode ne bi mogao biti nadjačan (*overriden*) domaćim pravnim propisima...". Iako samo u retkim slučajevima⁶⁹ koristi izraz

⁶⁶ Slučaj 6/64, ECR, 585. U pitanju je bio spor izmedju *Flaminio Coste* i italijanske nacionalizovane kompanije za proizvodnju i distribuciju električne energije (*ENEL*). Vrednost spora iznosila je 1.925 lira ili oko 1.10 engleskih funti.

⁶⁷ Slučaj 6/64 [1964] ECR 585, p. 593.

⁶⁸ Slučaj 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA*, [1978] ECR 629; Opinion 1/91, *Re a Draft Treaty on a European Economic Area*, [1991] ECR I-6079.

⁶⁹ Izraz autonomno komunitarno pravo Sud pravde je prvi put upotrebio u slučaju 9/65, *San Michele v High Authority of the ECSC*, [1967] ECR 1, p. 30. U pitanju je bio zahtev italijanskog proizvođača čelika upućen Sudu pravde da zastane u postupku protiv Visoke vlasti, u vezi odluke kojom mu je bilo naloženo da plati kompenzatornu taksu na uvezeno staro gvoždje, dok italijanski ustavni sud ne odluči o navodnoj ustavnosti spornih odredbi Ugovora o osnivanju EZUČ. Sud je takav zahtev odbio.

"autonomija", u pravnoj teoriji je iz takve jurisprudencije izvedeno načelo autonomije⁷⁰ ili superiornosti komunitarnog prava.⁷¹

U radu će se praviti razika između ova dva pojma. Pojmom autonomije ukazuje se, pre svega, na osoben i u odnosu na legislativne organe i legislativni postupak država članica, nezavisan način korišćenja legislativnih ovlašćenja prilikom stvaranja izvora komunitarnog prava. U tom smislu on je rezervisan za sferu kreiranja komunitarnog prava. O načelu suprematije ili nadređenosti komunitarnog prava može se govoriti u postupku primene, tek nakon što su stvoreni komunitarni izvori, da bi se označio hijerarhijski odnos između komunitarnih i nacionalnih (unutrašnjih) propisa država članica. Kako ovakvo odredjenje pojma autonomije ne podrazumeva nužno i suprematiju komunitarnog prava, to je potrebno ova dva pojma posebno izložiti.

Pojam autonomije komunitarnog prava se može shvatiti i u širem smislu: tako da obuhvati i pojam suprematije. Takav pojam izražava zapravo dva aspekta autonomije: spoljni i unutrašnji. Pod spoljnim aspektom autonomije se može razumeti odnos komunitarnog prava prema međunarodnom pravu, a pod unutrašnjim aspektom njegov odnos prema unutrašnjim pravima država članica. Ovaj drugi odnos se upravo ispoljava kroz načelo superiornosti komunitarnog nad unutrašnjim pravima država članica.

Kvintesenciju načela autonomije komunitarnog prava u širem smislu, Sud pravde je u slučaju *Molkerei* izrazio stavom da je komunitarno pravo "potpuno nezavisno od zakonodavnih akata država članica,"⁷² a nemački Savezni ustavni sud (*Bundesverfassungsgericht*) stavom da komunitarno pravo ne čini "ni deo nacionalnog pravnog sistema, ni međunarodnog prava, već formira nezavisan sistem prava koji potiče iz nezavisnog pravnog izvora".⁷³

Novi pravni poredak svoj legitimitet crpi iz osobene političke vizije da se konstituiše "čvršća (bliža) unija naroda Evrope." U tom cilju države članice ne samo što su neka svoja ovlašćenja prenela na Zajednicu, već su nepovratno prenele i deo svog suvereniteta.⁷⁴ Otuda bi prema shvatanju pravne teorije korene autonomije komunitarnog prava trebalo tražiti u načelu jedinstva i podele zakonodavne i izvršne vlasti ili funkcija između organa Zajednice i država članica, dok je sudska vlast

⁷⁰ Vid. D. Lasok and J. W. Bridge, *op. cit.*, pp. 149-150. Ovi autori prave razliku između načela autonomije i načela superiornosti.

⁷¹ J. Steiner, *Textbook on EEC Law*, London, 1992, pp. 42-53; J. V. Louis, *The Community legal order*, Brussels - Luxembourg, 1990, pp. 135-157.

⁷² Slučaj 28/67, *Molkerei-Zentrale Westfalen-Lippe GmbH v Hauptzollamt Paderborn*, [1968] ECR 143, p. 152.

⁷³ Presuda od 29. maja 1974 u slučaju *German Handelsgesellschaft*, objavljena u [1974] 2 CMLRep., 549.

⁷⁴ Vid. D. Obradovic, *Community Law and the Doctrine of Divisible Sovereignty*, (1993) 1, *LIEI*, 1-20,

podeljena izmedju Suda pravde i nacionalnih sudova.⁷⁵ Budući da je osnovana kao osobena organizacija sa sopstvenim subjektivitetom i kapacitetom, bez obzira što u osnovi svega leži konsenzus država članica, Zajednica je stvarala sopstveni pravni sistem.

Pravno politički razlog naglašavanja i priznavanja autonomije komunitarnog pravnog poretka je u funkciji izražavanja jedinstva pravnog poretka triju Zajednica i nezavisnosti komunitarnog prava od međunarodnog (i unutrašnjeg) prava. Samo prethodnim priznavanjem nezavisnog statusa, Sud pravde može obezbediti da se komunitarno pravo na jednoobrazan način primenjuje u svim državama članicama Zajednice. Komunitarnom pravu autonomni status mogu obezbediti ili legislativni organi Zajednice ako raspolazu (i u meri u kojoj raspolazu) sopstvenim legislativnim nadležnostima, ili Sud pravde ako raspolaze ovlašćenjem da na celoj teritoriji nametne jednoobrazno tumačenje i primenu komunitarnih propisa.

Kad je reč o prvom elementu, bez obzira što Zajednica ne raspolaze tzv. inherentnim (sopstvenim izvornim) ovlašćenjima, niti tzv. *Kompetenz-Kompetenz*, način korišćenja dodeljenih legislativnih ovlašćenja pokazuje visok stepen samostalnosti njenih organa.

U pravnoj teoriji, međutim, ne postoji jedinstveno shvatanje kriterijuma na osnovu kojih se može odrediti stepen autonomije komunitarnog pravnog sistema.

Prema jednom pristupu, o autonomiji ili nadnacionalnosti se može govoriti ako:⁷⁶

1. Odnosni organ, organizacija ili zajednica raspolazu takvim ovlašćenjima da mogu svojim odlukama donetim većinom glasova obavezivati svoje članove i bez njihove saglasnosti;

2. tako stvoreno pravo može neposredno nametati obaveze ili stvarati ovlašćenja pravim i fizičkim licima i organima država članica bez njegove transformacije ili unošenja u nacionalna prava država članica;

3. pravom donošenja odluka iz prethodna dva stava raspolazu nezavisni stručni organi novoformiranog entiteta, a ne predstavnički organi članica;

4. organi novostvorenog entiteta ili sam entitet raspolazu pravom da se mešaju u važna pitanja koja se odnose na unutrašnje kompetencije država članica.

Na osnovu navedenih elemenata jedan deo pravne teorije⁷⁷ smatra da komunitarno pravo zadovoljava samo neke od navedenih uslova, te da "bez obzira na

⁷⁵ D. Lasok and J. W. Bridge, *op. cit.*, p. 149.

⁷⁶ А. Н. Талалаев, *Совет Экономической Взаимопомощи - Основные правовые вопросы*, Москва, 1975, str. 369-370.

⁷⁷ P. A. Мјуллерсон, К вопросу о "праве Европейских сообществ", *Вестн. Моск. ун-та*, Сер. 11, Право, 5(1982), str. 48-57; Е. М. Аметистов, *Современные тенденции развития права европейских сообществ*, *Сов. гос. и право*, 7(1985), str. 87-96; L. Colins, *European Community Law in the United Kingdom*, London, Dublin, Edinburgh, 1990, pp. 2- 7.

sve svoje specifične crte, predstavlja deo savremenog medjunarodnog prava."⁷⁸ U tom smislu ističu da je "tvrdnja o autonomnom i samostalnom karakteru sistema prava zajednica samo teorijska apstrakcija, samo orudje procesne zaštite pragmatičnih političkih interesa. Sistem prava zajednica ne može biti izdvojen (odvojen) od opšteg medjunarodnog prava. U isto vreme pravo zajednica u svom odredjenom delu predstavlja formu koordinacije, zbližavanja i unifikacije unutrašnjeg prava država članica."⁷⁹

Drugi autori smatraju da se o mestu (i o eventualnoj autonomiji) komunitarnog prava može govoriti tek nakon analize sledeća četiri elementa: načina nastanka Ugovora o osnivanju triju Zajednica, razvoja komunitarnog prava, njegovog odnosa prema prirodnom pravu i na osnovu odnosa prema klasičnom medjunarodnom pravu i unutrašnjem pravu država članica.⁸⁰

U daljem tekstu će biti reči o autonomiji na osnovu kriterijuma iz drugog testa, pri čemu će u okviru iste tačke biti analiziran osobeni način nastanka Ugovora o osnivanju i odnos komunitarnog prema medjunarodnom pravu.

3.2. Originerna ili derivativna autonomija

Prema stepenu nezavisnosti, u teoriji se pravi razlika izmedju "originerne" i "derivativne autonomije."⁸¹ Originerna autonomija pretpostavlja poseban pravni poredak koji nije izveden iz bilo kog drugog pravnog poretka. Takav poredak je u krajnjoj liniji stvoren na osnovu sopstvenog konstitutivnog ovlašćenja koje je apsolutno i nije ničim uslovljeno. Pojam "derivativne autonomije" pretpostavlja da je poseban pravni poredak, bez obzira što je izveden iz drugih pravnih poredata, nakon formiranja postao nezavisan od sadržine tih drugih pravnih poredata. S obzirom da je komunitarno pravo zasnovano na Ugovorima o osnivanju triju Zajednica, kao ugovorima medjunarodnog prava, kao i da se primenjuje u pravnim porecima država članica, potrebno je analizirati njegov odnos prema medjunarodnom pravu (spoljni aspekt autonomije) i prema unutrašnjim pravima država članica (unutrašnji aspekt autonomije).

Shvatanja o odnosu komunitarnog prema medjunarodnom pravu se mogu, kao što je već rečeno, grupisati u internacionalistička i nadnacionalistička, dok analiza drugog aspekta podrazumeva povlačenje paralele izmedju komunitarnog prava i unutrašnjih prava država članica, najčešće upoređivanjem Ugovora o osnivanju sa državnim ustavima.

⁷⁸ P. A. Мјуллерсон, *op. cit.*, str. 55.

⁷⁹ М. Л. Ентин, *op. cit.*, str. 31.

⁸⁰ T. Schilling, *The Authonomy of the Community Legal Order: An Anlysis of Possible Foundations*, 37(1996)2 *Harvard Int. Law J.*, p. 389.

⁸¹ *Ibid.*

Kod određivanja odnosa između komunitarnog i međunarodnog prava internacionalisti posebno naglašavaju činjenicu da Ugovor o osnivanju Zajednice po načinu nastanka nesumnjivo spada u međunarodne ugovore i da je način njegovog unošenja u unutrašnje pravne poretke država članica uređen nacionalnim ustavima, u skladu sa prihvaćenom monističkom ili dualističkom koncepcijom. Međutim, način njegovog delovanja na komunitarne subjekte, ne samo na države potpisnice već, pre svega, na pojedince, se razlikuje od dejstva klasičnih međunarodnih ugovora u unutrašnjim pravnim porecima država članica. Dok odredbe međunarodnih ugovora po pravilu obavezuju samo države ugovornice nakon njihovog stupanja na snagu, na odredbe Ugovora o osnivanju pred svojim nacionalnim sudovima mogu se, u skladu sa načelom direktnog dejstva, neposredno ili direktno pozvati i pojedinci. Klasičnim međunarodnim ugovorima međunarodne organizacije po pravilu ne mogu "upućivati svoje akte subjektima unutar država članica",⁸² jer bi time manifestovale svoju naddržavnu prirodu. Samo u izuzetnim situacijama, kao u slučaju *Danzing*,⁸³ pojedincima je priznavano pravo da se direktno pozivaju na pojedine tzv. samoizvršive odredbe (*selfexecutive*) u klasičnim međunarodnim ugovorima. Stoga se iz takve prakse ne sme zaključiti da se pojam direktnog dejstva komunitarnog prava može izjednačiti sa pojmom "samoizvršivosti" odredbi međunarodnog prava. Ovo zbog toga što Sud pravde, u skladu sa dinamikom ostvarivanja Ugovorom o osnivanju postavljenih komunitarnih ciljeva, pojam direktnog dejstva stalno proširuje i na sekundarno komunitarno zakonodavstvo. Tako je pojedincima priznao pravo da se pred svojim sudovima direktno pozivaju ne samo na pojedine odredbe Ugovora o osnivanju, već i na sve veći broj odredbi sporazuma o asocijaciji ili kooperaciji,⁸⁴ kao i na komunitarna pravila i komunitarna uputstva. Kod klasičnih ugovora međunarodnog prava, razlozi pravne sigurnosti nalažu da se spisak ili katalog samoizvršivih odredbi odredi već u momentu zaključenja i da ostane konačan za sve vreme njegovog trajanja.

Nadnacionalisti, dakle, kao osobenost Ugovora o osnivanju i iz njega izvedenog prava ističu da za razliku od klasičnih međunarodnih ugovora (i međunarodnog prava koje počiva na njima), ovi komunitarni propisi obavezuju ne samo na osnovu izražene volje ugovornih strana i samo ugovorne strane već, kao što je Sud pravde naveo u *Costa v ENEL*, i druge subjekte: preduzeća i fizička lica.

Iako Sud pravde Evropskih zajednica ne raspolaže sa *Kompetenz-Kompetenz*, dosadašnja praksa pokazuje da mu to nije smetalo da osim tumačenja komunitarnog

⁸² O. Račić, EU: između međunarodne organizacije i složene države i međunarodnog i unutrašnjeg prava, *Pravni život*, 12/1997, str. 616.

⁸³ Vid savetodavno mišljenje Stalnog međunarodnog suda u slučaju *Danzing Railway Officials* [1928] PCIJ, Series B, No 15.

⁸⁴ Vid. stav Suda povodom otkazivanja Ugovora o saradnji između Evropske ekonomske zajednice i SFR Jugoslavije u slučaju *Racke*. Slučaj je komentarisani u rubrici sudska praksa.

prava stvara i nova pravna načela, kao što je načeo direktnog dejstva, čijom primenom je zadirao u suverena prava država članica ili menjao pravni položaj pojedinaca. Opravdanje za ovakav stav Sud pravde je dao u svom mišljenju o "komunitarnoj ustavnosti" Prvog Predloga Sporazuma o osnivanju Evropskog privrednog prostora, navodeći da njegova uloga nije samo da se stara o poštovanju "posebnog pravnog sistema", već i da "ubrza njegov razvoj kako bi se ostvarili ciljevi postavljeni u članovima 2, 8a i 102. Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice i uspostavljanje Evropske unije između država članica."⁸⁵ (istakao R. V).

Razlike između međunarodnog i komunitarnog prava su još izraženije u načinu primene komunitarnih pravila (uredbi) i komunitarnih uputstava (direktiva).⁸⁶ Iako je Ugovorom o osnivanju samo komunitarnim pravilima priznato svojstvo neposredne primene, Sud pravde je preko načela direktnog dejstva i neimplementirana komunitarna uputstva uveo na mala vrata u unutrašnje pravne sisteme država članica. Priznavanjem direktnog vertikalnog dejstva komunitarnim uputstvima i zamenom horizontalnog direktnog dejstva davanjem prava oštećenim komunitarnim subjektima na naknadu štete od države članice koja ih nije implementirala, dejstvo komunitarnih uputstava je praktično poistovećeno sa komunitarnim pravilima, odnosno unutrašnjim zakonima. Ovakvi načini neposredne primene i neposrednog dejstva nisu poznati u međunarodnom pravu.

I prema predmetu regulisanja komunitarno pravo se razlikuje od međunarodnog. Predmet regulisanja komunitarnog prava se postepeno širio prateći nove ciljeve Zajednice. Tako su danas propisima komunitarnog prava regulisani ne samo odnosi komunitarnog poslovnog prava, već i pojedina pitanja iz socijalnog, radnog, ekološkog, ugovornog, deliktne, poreskog, upravnog, krivičnog i imigracionog prava. Nakon uvođenja pojma evropskog gradjanstva, komunitarnim subjektima je omogućeno da stiču i neka politička prava koja su do sada bila rezervisana za unutrašnji pojam državljanstva, kao što su aktivno i pasivno biračko pravo ili pravo obraćanja Evropskom ombudsmanu.

S druge strane, i način primene Ugovora o osnivanju se razlikuje od načina primene klasičnih ugovora međunarodnog prava. Primena ugovora međunarodnog prava u suštini zavisi od dobre volje ugovornih strana. U skladu sa načelom autonomije volje, ugovorne strane imaju pravo da sporazumno menjaju ili raskinu zaključeni međunarodni ugovor, ili da ga jednostrano otkazu. Ako pri tome budu povredjeni interesi druge ugovorne strane, sankcije koje je međunarodna zajednica

⁸⁵ Opinion 1/91, *Re a Draft Treaty on a European Economic Area*, [1991] ECR I-6079, st. 49-50.

⁸⁶ U domaćoj teoriji (i prevodima komunitarnih izvora) na žalost nije usvojena jedinstvena terminologija. Tako se komunitarni propisi koji su na engleskom jeziku označeni kao *Regulations*, a na nemačkom kao *Verordnungen*, prevode kao: komunitarna pravila, uredbe ili pravilnici. Komunitarni propisi koji se na engleskom jeziku označavaju kao *Directives*, a na nemačkom kao *Richtlinien*, prevode se kao: komunitarna uputstva ili direktive.

u takvim situacijama preduzimala prema odnosnim državama nisu uvek bile efikasne,⁸⁷ da bi ih od toga odvratile.

Iako u primeni komunitarnog prava nastaju brojni problemi upravo zbog toga što Zajednica ne raspolaže sopstvenim aparatom prinudnog izvršenja, već ga sprovode organi država članica, praksa ipak pokazuje da je zahvaljujući pre svega aktivnosti Suda pravde, u slučajevima povrede komunitarnog prava razvijen potpuniji i efikasniji sistem sankcija.⁸⁸ Otuda je prema shvatanju Suda pravde komunitarni pravni poredak daleko više od onog koji može biti stvoren u klasičnom međunarodnom javnom pravu. Ova dva sistema se razlikuju ne samo po načinu njihove primene u unutrašnjim pravima država članica, tj. načinu obavezivanja, već i po sadržini prava i obaveza koja se njima stvaraju.

Kako pojam autonomije komunitarnog prava pored analize spoljnog podrazumeva i analizu unutrašnjeg aspekta, potrebno je razmotriti odnos između Ugovora o osnivanju i ustava država članica. Drugačije rečeno, postavlja se pitanje da li se iz načela o vladavini prava, na koje se Sud pravde dosledno poziva, može izvesti zaključak o postojanju ustava Zajednice. Ako se prihvati stav da Ugovor o osnivanju Zajednice ima karakteristike ustava, iz toga se može zaključiti i da komunitarno pravo uživa onaj stepen autonomije koliko su nastanak, primena i promena Ugovora o osnivanju nezavisni od volje država članica, odnosno njihovih ustava.

Iako je Sud pravde u više slučajeva, počev od slučaja *Van Gend en Loos*, Ugovor o osnivanju tretirao kao "osnovnu ustavnu povelju,"⁸⁹ u pravnoj teoriji je ovako shvatanje naišlo na oštro podeljena mišljenja.

Priznavanje Ugovoru o osnivanju Zajednice onih osobina koje karakterišu ustave u savezima državama je posebno kritikovano sa stanovišta klasične teorije ustavnog prava i shvatanja pojma ustava u formalnom i materijalnom smislu.⁹⁰ Ugovorima o osnivanju se prigovara da nisu stvoreni na osnovu "originarnog ustavotvornog ovlašćenja" (*pouvoir constituant originaire*) koje bi moralo postojati u svakom "istorijskom prvom ustavu." O zaključivanju, ratifikaciji i izmenama Ugovora o osnivanju suvereno odlučuju države članice na osnovu sopstvenih ustavotvornih

⁸⁷ U literaturi se kao primer uspešno nametnutih selektivnih sankcija navode sankcije protiv Iraka, ali se sankcije protiv Srbije i Crne Gore navode kao primer neefikasnih mera. A. O Neil, *Decisions of the ECJ and their Constitutional Implications*, London, Dublin, Edinburgh, 1994, p. 17.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 18. O potpunosti i efikasnosti sankcija u primeni komunitarnog prava više u: R. Vukadinović, *Stvaranje i ostvarivanje komunitarnih prava u Evropskoj uniji*, Beograd, 1998. i tamo navedenoj literaturi.

⁸⁹ Slučaj 294/83 *Parti Ecologiste Les Verts v European Parliament*, [1986] ECR 1339, stav 23, p. 1357. Isti stav Sud je ponovio i u svom mišljenju 1/91, *Re a Draft Treaty on a European Economic Area*, [1991] ECR I-6079, st. 49-50.

⁹⁰ M. Herdegen, *Maastricht and the German Constitutional Court: Constitutional restraints for an "Ever Closer Union"*, 31 (1994) *CMLRev.*, 235-249; P. Eleftheriadis, *Aspects of European Constitutionalism*, 21 (1996) 1 *ELRev.*, 32-42.

ovlašćenja koje su, i nakon njihovog stupanja na snagu, i dalje ostale "gospodari Ugovora (*masters of the Treaties, Herren der Verträge*)".⁹¹ Ugovor nije, dakle, *creatio ex nihilo*, niti je nastao iz nekih autonomnih i do tada nepostojećih ili novih ustavotvornih ovlašćenja, već je nastao voljom država članica. I, bez obzira što su države njegovim potpisivanjem neopozivo prenele deo svojih ovlašćenja na organe Zajednica, klasična konstitutivna ovlašćenja, kao što su pravo na izmene i dopune ili raskid Ugovora⁹², su i dalje ostala kod država članica. Ovakav odnos ovlašćenja između država članica i Zajednica i Evropske unije potvrdili su nacionalni ustavni sudovi država članica u postupku ratifikacije Ugovora o Evropskoj uniji. Tako prema shvatanju nemačkog saveznog ustavnog suda (*Bundesverfassungsgericht*) "Savezna Republika Nemačka će, čak i nakon stupanja na snagu Ugovora o Evropskoj uniji, ostati članica jedne asocijacije država (*Staatenbund*), čija zajednička vlast je izvedena iz država članica i može imati obavezujuće dejstvo u okviru nemačke suverene sfere samo na osnovu nemačke instrukcije da će njeno pravo (pravo Unije) biti primenjeno."⁹³

U formalnom smislu, Ugovorima o osnivanju Evropskih zajednica se prigovara i da nisu označeni kao "ustavi", "ustavni akti", već jednostavno kao ugovori.⁹⁴

I zastupnici autonomije komunitarnog prava polaze od istih činjenica, ali dolaze do drugačijeg zaključka. U prilog autonomije komunitarnog pravnog sistema i tretiranja Ugovora o osnivanju kao Ustava Zajednice, ovi autori navode da ustavi mogu nastati ne samo na osnovu originernih ustavotvornih ovlašćenja, već i na osnovu volje država konstituenata (konstitucionalne fuzije), koja se može izraziti u obliku "ustavnih konvencija" i "ugovora".⁹⁵ I na osnovu takve vrste konstitutivnih akata može se eksplicitno ili implicitno ugasiti odvojeno postojanje konstituenata ili se njihovo postojanje može podrediti novoformiranoj zajednici. Isto tako je moguće da se ustavnom konvencijom ili ugovorom uredi da subjekti federalnog ustavnog

⁹¹ Vid. presudu Nemačkog saveznog ustavnog suda (*Bundesverfassungsgericht*) u slučaju *M. Bruner.*, povodom ocene ustavnosti Ugovora o Evropskoj uniji. Suprotno: J. Schwarze, *The Role of the Court of Justice in the Interpretation of Uniform Law among the Member States of the European Communities*, 1988, p. 11. navodi da "... države članice iako originerni kreatori Zajednice, više nisu nezavisni majstori Ugovora, već su vezane njime."

⁹² Kao primer jednostranog otkaza Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice navodi se slučaj Grenlanda koji se 1985. godine povukao iz Zajednice. Međutim, Grenland nije bio država članica, već je po osnovu unutrašnje samouprave sa Danskom bio uključen u rad Zajednice. Vid. T. C. Hartley, *Osnovi prava Evropske zajednice*, (preveo sa engleskog O. Račić), Beograd, 1988, str. 6.

⁹³ *M. Brunner v European Union Treaty*, [1994] 1 CMLRep., 57, p. 91. st. 55.

⁹⁴ T. Schilling, *op. cit.*, p. 394.

⁹⁵ Između ostalih u nemačkoj teoriji M. Zuleeg, *The European Constitution under Constitutional Constraints: The German Scenario*, (1997) 1, *ELRev.*, pp. 19-34; J. Weiler and U. Haltern, *op. cit.*, p. 419. u tom smislu navode ustav SAD i Ugovor o uspostavljanju jedinstvene Nemačke.

poretka budu ne samo njene države konstituente već i građani nove zajednice. Legitimitet takvoj zajednici ne pružaju samo države konstituente, već i "sve više i više neposredna saglasnost građana ovih jedinica konstituenata".⁹⁶

3.3. Samosvojni razvoj komunitarnog prava

Ako komunitarni pravni sistem ne stiče svoju autonomiju iz osobenog načina nastanka samog Ugovora o osnivanju, ostaje da se vidi da li se takav sistem pravnih normi u toku razvoja može osamostaliti u takvoj meri da postane nezavisan.

Pobornici ovakve vrste autonomije, nezavisnost komunitarnih propisa baziraju na shvatanju Suda pravde Evropskih zajednica iskazanom u brojnim odlukama kojima je trasiran tzv. federalni put razvoja komunitarnog prava.⁹⁷ Upoređujući razvoj i praksu Suda pravde i američkog Vrhovnog suda, ovi autori ističu da se Sud pravde transformisao od čisto administrativnog suda oblikovanog po ugledu na francuski *Conseil d'Etat* u ustavni sud Zajednice.⁹⁸ Pošto su, bez obzira na izvesna kolebanja i povremene suprotne pokušaje, njegove odluke poštovali nacionalni sudovi⁹⁹ izveden je zaključak o "sudskoj konstitucionalizaciji" komunitarnog prava. Iz konstitucionalizacije Ugovora o osnivanju u ustavnu povelju Zajednice, Sud izvlači zaključak da komunitarno pravo mora biti u skladu jedino sa svojim ustavom - Ugovorom o osnivanju, a da prema načelu "komunitarne ustavnosti" nacionalna prava ne smeju biti u suprotnosti sa komunitarnim pravom. Iz ovakvog stava će kasnije biti izvedeno načelo superiornosti ili primata komunitarnog prava nad nacionalnim pravom država članica, pa i u odnosu na njihove ustave. To dalje znači da se pravilima nacionalnih prava država članica ne može menjati komunitarno pravo, već obrnuto. Ovaj odnos Suda pravde je u slučaju *Simmmenthal*:¹⁰⁰ odredio stavom da "...u skladu sa načelom da pravo Zajednice ima prednost, odnos između odredbi Ugovora i neposredno primenljivih mera organa, sa jedne strane, i nacionalnog prava država članica, sa druge strane, je takav da te odredbe i te mere ne samo da stupanjem na snagu automatski čine neprimenljivim svaku postojeću odredbu nacionalnog prava koja im je suprotna, nego u meri u kojoj su integralni deo pravnog poretka koji postoji na teritoriji svake države članice, i to integralni deo

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ A. O'Neill, *op. cit.*, p. 22.

⁹⁸ Vid. Lord Mackenzie Stuart, *Problems of the European Community - Transatlantic parallels*, 36 (1987) *ICLQ*, 183; K. Lenaerts, *Constitutionalism and Many Faces of Federalism*, 38 (1990), *AJCL*, 205-263; Mancini, *The Making of a Constitution for Europe*, 26(1989) *CMLRev*, 595; A. O'Neill, *Decision of the ECJ and their Constitutional Implications*, London, Dublin, Edinburgh, 1994.

⁹⁹ T. Shilling, *op. cit.*, p. 397, tvrdi da većina nacionalnih sudova, uključujući i apelacione sudove, odbija da prihvati stav Suda pravde o Ugovoru o osnivanju kao ustav autonomnog pravnog poretka. U tom smislu u napomeni br. 44. navodi odluke engleskih, nemačkih i španskih sudova i jedan deo pravne teorije.

¹⁰⁰ 106/77, (1978) ECR 629.

koji je nadređen, takodje, isključuje mogućnost donošenja novih nacionalnih pravnih propisa u onoj meri u kojoj bi oni bili u nesaglasnosti sa odredbama Zajednice."¹⁰¹

Sud pravde ustavni karakter Ugovora o osnivanju kao "istorijski prvog ustava" ne izvlači iz "originerne ustavotvorne moći", već iz njegovog odnosa prema unutrašnjim pravima država članica. Ovaj odnos karakteriše integrisanost komunitarnog prava u prava država članica, njegova isprepletanost sa unutrašnjim pravima država članica,¹⁰² načelo superiornosti i određeni stepen tzv. interpretativne autonomije.

Sud jednostavno polazi od toga da pojedine odredbe Ugovora predstavljaju osnovna načela koja se ne mogu menjati nacionalnim propisima jer bi se osujetila jednoobrazna primena komunitarnog prava na celoj teritoriji Zajednice. Pošto se takve odredbe Ugovora o osnivanju ne mogu menjati nacionalnim propisima, to se kvalifikuju kao ustavne odredbe. U tom obimu države članice ne samo što su prenele deo svojih legislativnih nadležnosti, već su ih se i trajno odrekle. Konstitucionalizaciji Ugovora o osnivanju (i komunitarnog prava) je doprinelo i pozivanje Suda na osnovna ljudska prava koja u svakom slučaju moraju biti poštovana. Autonomija ili transnacionalnost ovakvog pravnog sistema se izvlači iz činjenice da granice nadležnosti Zajednice ne određuju samo države konstituente, ili ih nisu čvrsto fiksirale momentom potpisivanja Ugovora o osnivanju, već i sama Zajednice preko aktivnosti Suda pravde. Stoga, iako Ugovor o osnivanju po načinu nastanka spada u kategoriju međunarodnih ugovora i, bez obzira što je i samo komunitarno pravo Sud pravde u početku kvalifikovao kao "deo međunarodnog prava", ono se vremenom "konstitucionalizovalo"¹⁰³ i od međunarodnog prava se razlikuje po različitoj hermenautici, po sistemu prinude i po sistemu odgovornosti država.¹⁰⁴

Osobeni karakter komunitarnom pravu su priznali i vrhovni sudovi u državama članicama.¹⁰⁵ Bez obzira što neki od njih ne priznaju Ugovoru o osnivanju

¹⁰¹ *Ibid.*, stav 17. presude.

¹⁰² Vid. R. Bieber, On the Mutual Completion of Overlapping Legal Systems: The Case of the European Communities and the National Legal Orders, 3 (1988) *ELRev.*, pp. 147-158; I. Maher, *op. cit.*, pp. 237-253.

¹⁰³ D. Obradovic, Community Law and the Doctrine of Divisible Sovereignty, (1993) 1, *LIEI*, 1-20, konstitucionalizaciju izvodi iz doktrine o podeljenom suverenitetu (p. 17).

¹⁰⁴ J. Weiler and U. Haltern, *op. cit.*, pp. 420-421.

¹⁰⁵ Čak je i nemački Ustavni sud u svojoj presudi u slučaju *Handelsgesellschaft*, zauzeo stav da, u skladu sa praksom Suda pravde, "...komunitarno pravo ne čini deo nacionalnog pravnog sistema niti *međunarodnog prava*, već čini nezavisan sistem koji potiče iz autonomnog pravnog izvora...", presuda od 29. 05. 1974, *BVerfGE* 37, 271. Slično i italijanski ustavni sud u slučaju *Frontini* zauzima stav da "...osnovni zahtevi jednakosti i sigurnosti podrazumevaju da komunitarne norme ne bi mogle imati potpuno obavezujuće dejstvo i direktnu primenu u svim državama članicama ako bi bile okarakterisane kao izvori međunarodnog, stranog ili unutrašnjeg prava pojedinih država,..." Presuda od 27. 12. 1973.

karakter pravog ustava, to im nije smetalo da komunitarnom pravnom sistemu priznaju ustavnost i bez postojanja ustava.¹⁰⁶

Protivnici ovakvog shvatanja kao glavni prigovor ističu da se zakonima, odnosno komunitarnim propisima koji moraju biti u skladu sa Ugovorom o osnivanju, ne može menjati pravac primene i način korišćenja originalnog konstitutivnog (ustavotvornog) ovlašćenja, kao što se ni unutrašnjim zakonima ne može menjati ustav, osim ako takvo ponašanje ne bi bilo u toj meri prihvaćeno da predstavlja *opinio iuris*. Dosadašnje iskustvo pokazuje, međjutim, da nacionalni sudovi nisu uvek i bezrezervno prihvatili superiornost komunitarnog prava i načelo direktnog dejstva.¹⁰⁷ S druge strane, uskladjenost komunitarnih propisa sa Ugovorom o osnivanju samo formalno daje utisak priznavanja Ugovora kao ustava. Ovo zbog toga što se u postupku ratifikacije uskladjenost Ugovora ceni prema nacionalnim ustavima, a to znači da se merilo tzv. "komunitarne ustavnosti" faktički nalazi u nacionalnim ustavima, tj. u nacionalnim parlamentima kao narodnim predstavničkim organima. Sledeći takvu logiku protivnici ovakvog načina sticanja autonomije zaključuju da se ustavotvorna moć nalazi jedino u "državnom narodu" (*state's people*), kao narodu koji živi u državama članicama. Samo iz praktičnih razloga oni svoju ustavotvornu moć prenose na nacionalne parlamente, a ovaj je izražava kroz nacionalne ustave država članica. Kako je, međjutim, odredbama člana 8(1) Ugovora o Evropskoj uniji ustanovljen pojam "*gradjanstva Unije*", kao kontra argument se ističe da se političkim konceptom "državnog naroda" moraju obuhvatiti i "gradjani Unije". To dalje znači da gradjani Unije kao "evropski narod" raspolažu ustavotvornom vlašću da preko neposredno izabranog Evropskog parlamenta evolutivnom razvoju komunitarnog prava, koji usmerava Sud pravde, daju potreban legitimitet.¹⁰⁸ Protivnici autonomije navode da Sporazumom iz Maastrichta gradjanima Unije nisu data takva ovlašćenja i da je evropski narod svoja ustavotvorna ovlašćenja preneo (da li i iscrpeo?) na nacionalne predstavničke organe koji vršeći svoja legislativna ovlašćenja zapravo postupaju kao izvedena konstitutivna vlast.

Isti autori odbacuju i ideju da bi komunitarno pravo svoju autonomiju moglo bazirati na prirodnom pravu. U tom kontekstu posmatrano, komunitarno pravo bi kao "pravo integracije" moralo biti, za razliku od pozitivnog prava, sastavljeno od moralnih i etičkih pravila (propisa) ili od "fizički socioekonomskih pravila".¹⁰⁹

¹⁰⁶ J. Weiler and U. Helterim, *op. cit.*, p. 423.

¹⁰⁷ O pokušajima francuskog *Conseil d' Etata* i nemačkog saveznog finansijskog suda da ospore superiornost komunitarnog prava vid. u: R. Vukadinović, *Stvaranje i ostvarivanje komunitarnih prava u Evropskoj uniji*, Beograd, 1998, str. 109.

¹⁰⁸ W. van Gerwen, Towards a Coherent Constitutional System within the European Union, 2(1996) 1, *European Public Law*, p. 83.

¹⁰⁹ T. Shilling, *op. cit.*, p. 401, koji se poziva na Hartovu teoriju o "propisima priznanja." (H. L. A. Hart, *The Concept of Law*, 1994).

Iz činjenice da Ugovori o osnivanju nisu nastali na osnovu originernih ustavotvornih ovlašćenja evropskog naroda ovi autori, na kraju, zaključuju da komunitarno pravo po stepenu i karakteru legislativnih ovlašćenja kojima raspolaže Zajednica uživa samo tzv. derivativnu autonomiju.

3.4. O Sudu pravde kao stvaraocu autonomije

Postoji i "široko prihvaćeno" shvatanje da se autonomija komunitarnog prava može izvući iz jurisprudencije i kompetencija Suda pravde.¹¹⁰ Autonomiju komunitarnog prava ovi autori zasnivaju na isključivoj nadležnosti Suda pravde da u poslednjoj instanci i potpuno samostalno odlučuje o zakonitosti i pravnoj valjanosti ne samo komunitarnih akata koji su doneti *intra* (komunitarne) *vires*, već i da suvereno ceni zakonitost i svih drugih akata i mera i država članica i komunitarnih akata koji su doneti *ultra vires*. Takva isključiva nadležnost Suda pravde da suvereno ceni pravnu valjanost i komunitarnih akata donetih *ultra vires*, daje Sudu sudsku *Kompetenz-Kompetenz*, tj. nadležnost da deklarise ili odredi granice nadležnosti Zajednice.¹¹¹

S druge strane, oslanjajući se na autonomnu prirodu komunitarnog prava Sud pravde je u slučaju *ERTA* organima Zajednice priznao ne samo nadležnosti koje su im Ugovorom o osnivanju na izričit način prenele države članice, već i tzv. "unutrašnje nadležnosti" koje se "u odsutstvu posebnih odredbi Ugovora o osnivanju izvide iz opšteg sistema prava Zajednice..."¹¹² Takva ovlašćenja ne postoje samo kad su izričito dodeljena Ugovorom o osnivanju, već mogu poticati i iz "drugih mera koje su doneli organi Zajednice u okviru ovih odredbi".¹¹³ Širenjem legislativnih nadležnosti Zajednice, Sud pravde razvija tezu da komunitarni pravni sistem nakon formiranja ima sopstvenu logiku postojanja i funkcionisanja, "nezavisnu od individualnih volja država članica, koja se u krajnjoj liniji zasniva na pretpostavci budućeg formiranja jedinstvenog ekonomskog mehanizma, jedinstvene teritorije, a ne na ukupnosti nacionalnih teritorija, jedinstvenom gradjanstvu i tome slično."¹¹⁴

Iz ovakve nadležnosti Suda pravde izveden je pojam "interpretativne autonomije" komunitarnog prava. "Interpretativna autonomija" podrazumeva pravo organa konkretnog entiteta da u skladu sa pravilima sopstvenog pravnog poretka samostalno i prema sopstvenim kriterijumima tumači ustavna i druga pravna pravila

¹¹⁰ J. H. H. Weiler and U. R. Haltern, *The Autonomy of the Community Legal Order - Through the Looking Glass*, 37 (1996) 2, *Harvard Int. L. J.*, pp. 411- 448.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 413.

¹¹² Slučaj 22/70, *Commission v Council*, [1971] ECR 2633, stav 12.

¹¹³ *Ibid.*, stav 16. presude.

¹¹⁴ М. Л. Ентин, *Суд евронејских соопштеств*, Москва, 1987, str. 41.

sopstvenog poretka. Kao takva, interpretativna autonomija nije rezultat derivativne autonomije. Naprotiv, sloboda samostalnog tumačenja je svojstvena originarnoj autonomiji, ali ne nužno i derivativnoj.¹¹⁵ No, to ne znači da i u pravnom poretku koji uživa derivativnu autonomiju organi iz pravnog poretka iz koga potiče odnosni poredak ne mogu zadržati pravo isključivog tumačenja pravnih pravila derivativnog poretka.

Isključivu i vrhovnu nadležnost Suda pravde da ceni uskladenost nacionalnih propisa sa komunitarnim pravom, kao i superiornost komunitarnog nad unutrašnjim pravom, prihvatili su sa određenim nijansama sudovi u svim državama članicama, osim nemačkog saveznog ustavnog suda.¹¹⁶ Bez obzira na brojne i različite komentare, samo je Savezni ustavni sud Nemačke u svojoj odluci u slučaju *Brunner v European Union Treaty*, zauzeo decidirani stav da prema nemačkom ustavnom pravu samo nemački sudovi raspoložu kompetencijom da odlučuje o pravnoj valjanosti domaćih propisa, pri čemu poslednja reč pripada Saveznom ustavnom sudu.¹¹⁷ Iz ovoga sledi i zaključak da su gospodari Ugovora o osnivanju i dalje ostale države članice.

4. Zaključak

U granicama svojih nadležnosti, Zajednica je donela brojne sopstvene propise koji se u državama članicama primenjuju kao pozitivno pravo paralelno sa njihovim unutrašnjim pravima. Njihova primena je specifična i određena je osobenim načelima direktne (neposredne) primene i direktnog dejstva, načelom superiornosti, načelom preliminarnog tumačenja, načelom uskladenog tumačenja i načelom efikasne sudske zaštite. Ovim načelima određen je funkcionalni odnos komunitarnog prema pravima država članica.

Ako se komunitarni propisi posmatraju u svetlu kriterijuma koji se uzimaju kao odlučujući za postojanje jedne grane prava, onda je potrebno analizirati osobenosti njihovog predmeta regulisanja, metoda primene, kao i postojanje sopstvenih izvora i načela. Komunitarno pravo ima za predmet pravno regulisanje odnosa između komunitarnih subjekata. S obzirom da ista lica mogu biti subjekti i komunitarnog i unutrašnjeg prava država članica, neki odnosi su delimično regulisani komunitarnim, a delimično unutrašnjim propisima država članica. To dovodi do preplitanja komunitarnog i unutrašnjih prava država članica. Otuda, iako

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 390.

¹¹⁶ *Ibid.*, pp. 413- 414.

¹¹⁷ Međutim, neki nemački sudovi su u predmetima pokrenutim pred njima već doneli odluke kojima su ukinuli komunitarne propise koji su po njihovom shvatanju bili *ultra vires*. Ovo pravo, međutim, i prema nemačkim propisima pripada samo nemačkom ustavnom sudu.

se osobenost predmeta komunitarnog prava može u teorijskom smislu odrediti specifičnim komunitarnim ciljevima, u praktičnom smislu ga je teško potpuno odvojiti od ciljeva (i predmeta) država članica i njihovih unutrašnjih prava.

Metod regulisanja komunitarnih odnosa je, bez obzira što po nekim karakteristikama podseća na metode primene međunarodnog ili unutrašnjeg prava, u dovoljnoj meri osoben, da se može govoriti o posebnom komunitarnom metodu primene.

Izvore komunitarnog prava čine kako propisi koje su doneli organi Zajednice, tako i unutrašnji (implementirajući) propisi država članica. Zbog dvostrukog ograničenja u legislativnim nadležnostima kojima raspolaže Zajednica, komunitarnim propisima je na osoben način regulisan relativno mali broj odnosa (pitanja). Kako njihov broj nije dovoljan, niti se njihovim odredbama mogu u potpunosti, bez oslanjanja na unutrašnje propise država članica, regulisati oni odnosi koji se prema klasičnim kriterijumima zahtevaju od jedne grane prava, to bi ih trebalo označiti "funkcionalnim skupom propisa". Prema predmetu regulisanja, najveći broj komunitarnih propisa spada u onu granu prava koja se uslovno može nazvati komunitarno poslovno pravo, mada ima i propisa koji se mogu svrstati u komunitarno upravno pravo, ugovorno ili deliktno pravo, poresko ili radno pravo.

Sa stanovišta unutrašnje kohezije postojećih komunitarnih propisa, prisutna je tendencija da se ona pojača proklamovanjem novih ili preuzimanjem iz unutrašnjih prava država članica poznatih opštih pravnih načela. U tome je Sud pravde Evropskih zajednica odigrao presudnu ulogu. Opravdanost priznavanja pojedinih načela Sud je obrazlagao političkim argumentom da bi se bez njihovog postojanja i primene oslabila "delotvornost prava Zajednice i (efikasna) zaštita prava pojedinaca". Pravna teorija je takav stav Suda lakonski obrazložila: "načelo se stvara zbog toga što je u interesu Zajednice da postoji".¹¹⁸

Imajući u vidu iskustvo da se ni najminucioznijom regulativom ne mogu regulisati svi odnosi ili situacije pokrivena jednim predmetom, Sud pravde je primenom novoproklamovanih ili pozajmljenih postojećih načela, znatno pomogao da se postojeći propisi i činjenice bolje organizuju i povežu u neprotivrečnu i što je moguće koherentniju celinu. Njihovom primenom Sud pravde je rešavao i ona pitanja koja nisu bila neposredno regulisana postojećim komunitarnim propisima. Time je modernim jezikom rečeno, stvarao "hardver (komunitarnog) sistema"¹¹⁹ u čijim granicama će se kasnije izgradjivati sofisticirani programi za pojedine komunitarne grane prava.

¹¹⁸ T. Hartley, *Osnovi prava Evropske zajednice*, Beograd, 1998, str. 206.

¹¹⁹ K. Mortelmans, *op. cit.*, p. 28.

Prof. Radovan D. Vukadinović, Ph. D.

*The Concept and Place of the Community Law in the Legal Systems
of Member States of the European Union*

SUMMARY

The determination of the place of Community law in a legal system belongs to complex questions, to which the legal theory offers different, but not definite answer.

After starting some terminology dilemmas in the introduction, and drawing the difference between Community law and comparative and natural law, in the main part of this article, the author analyses the Community law versus the international law, and internal law of the Member States. Concerning the first relations, the author points, that nevertheless the Community law has its roots in the international law, it possesses the level of autonomy which designed as derivative autonomy.

The relations of Community law towards internal laws is characterized by mutual recognition, overlapping and superiority of Community law over the internal laws of Member States. The Court of Justice of European Communities had the decisive influence on the relative autonomy of Community law, which is usually determined as derivative and interpretive. It has not only interpreted the Community law, but has also created it, by formulating or taking on general legal rules from common legal tradition of Member States, or has given it special characteristics.

According the quoted characteristics, the author accepts opinion that the Community law includes the specific sources which represents "more than a functional area of law, less than a legal system". But, because its sui generis nature, such functional area is not supposed to be classified according to the established principles to the classical branches of internal legal systems. In socio-legal sense, the existing of Community law evidences the new phenomena of fragmentation and globalization, the consequence of which is the legal pluralism and the all the time larger separation between the law and the nation-state, as well as the multiplication of legal sources which exist outside the state.