

Будимир КОШУТИЋ*

НЕПОСРЕДНО ДЕЈСТВО, СУПРЕМАТИЈА И ПРИРОДА ПРАВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Непосредна примена правних норми обележје је националних правних система. Стога, правне норме међународног права или норме универзалних или регионалних међународних организација не примењују се непосредно од стране судова националних држава. Наравно, ни норме других националних правних система нису непосредно применљиве пред домаћим националним судовима. Ипак, под извесним условима, у домаћем правном систему могуће је непосредно примењивати правне норме других националних правних система или међународноправне норме. Сваки правни систем утврђује услове под којима се та примена може остварити.

Када су у питању два независна национална правна система (на пример, правни систем Италије и правни систем Црне Горе), сваки од ова два система утврђује услове под којима се стране правне норме (норме из правног система Италије) могу применити у домаћем правном систему (правном систему Црне Горе). Критеријуми те примене утврђују се у нормама о сукобу закона (део међународног приватног права као националне гране права). Другим речима, када су у питању грађанско-правни односи са страним елементом (у субјекту, објекту или у овлашћењима и обавезама), у колизионим нормама сваке државе одређује се тзв. одлучујућа чињеница (тачка везивања), на темељу које се одређује да ли ће бити примењено домаће или страно право, односно чији суд ће бити надлежан за решавање предмета спора.

Ови принципи важе и за однос међународног и унутрашњег права. Пошто су ови правни системи међусобно независни, о при-

* Проф. др Будимир Кошутин, Универзитет, Београд

мени норми међународног права у националном праву, одлучује се према нормама националног права. Право домаће државе одређује опсег примене међународног права као дела властитог права.¹ Другим речима, када државе потпишу међународни уговор, сагласне су да остваре одређени резултат, али резервишу истовремено за себе право да одреде инструменте тог остварења. Ако жељени резултат претпоставља измену домаћег права, домаће право одлучује да ли ће та измена аутоматски проистицати из одредаба међународног уговора (непосредно дејство) или ће бити неопходно донети посебан национални пропис.

Како су Европска заједница, односно Европска унија настале одређеним међународним уговорима, у начелу, и за право Европске уније требало би да важе иста начела као и за међународно право. Наиме, право држава чланица Европске уније не зависи од права Европске уније (то право не извлачи своје важење из права ЕУ). Стога, строго гледано, право ЕУ не може се непосредно примењивати у правним системима држава чланица, осим ако оне не одлуче другачије. Ипак, сходно одлукама Европског суда правде, извесне одредбе конститутивних европских међународних уговора, као и секундарног европског законодавства, непосредно се примењује у правним системима држава чланица ЕУ. Другим речима, то би требало да значи да су се државе потписнице европских конститутивних уговора сагласиле не само у погледу резултата које треба остварити већ и правних инструмената како то учинити (непосредно дејство права ЕУ). Тврди се, у ставовима Европског суда правде, да су све државе чланице прихватиле, у одређеним случајевима, „монистичко” гледиште о односу права ЕУ и националних права. Иако неуобичајено, то гледиште није у противречности с одредбама међународног права.² С друге стране, прихватајући гледиште о могућности непосредне примене одређених одредаба права ЕУ у правним системима држава чланица, Европски суд правде је неизбежно извукао и закључак о супрематији тих одредаба у односу на одговарајуће одредбе националних правних система држава

¹ О специфичностима те примене (монизам и дуализам) потпуније: *Ian Brownlie, Principles of Public International Law, Sixth Edition, Oxford University Press, 2003, str. 31-35.*

² *Trevor C. Hartley, The Foundations of European Community Law, Fifth Edition, Oxford University Press, 2003, str. 193.*

чланица Европске уније. Тиме је, тај суд, несумњиво признао праву ЕУ посебну правну природу различиту од правне природе и националних правних система и међународног права. Овакви ставови Европског суда правде изазвали су бурну и занимљиву расправу, која је имала за последицу и уношење значајних измена у конститутивне европске уговоре (посебно је значајно, у том погледу, прихватање начела супсидијарности).³

I

Доктрина о непосредном дејству права Европске уније не схвата се једнако ни у теорији европског права, ни у пракси Европског суда правде односно, националних судова држава чланица. У ширем значењу, непосредним дејством се назива могућност позивања и ослањања на одредбе обавезног права Европске заједнице (тј. првог стуба права ЕУ, а не и на одредбе из другог и трећег стуба ЕУ)⁴ пред националним судовима држава чланица од стране индивидуалних лица (природних и правних лица). Постоји и уже или класично значење непосредног дејства као могућности да се одредбама права Европске заједнице признају одређена овлашћења појединцима.⁵ Све до пресуде Европског суда правде, у случају 26/62, *NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* (1963) ECR I, није било ни речи о непосредном дејству одређених одредаба међународног уговора о оснивању Европске економске заједнице из 1957. године. То је било сасвим разумљиво кад се зна да су римски оснивачки уговори из 1957. године уследили након неуспеха у образовању европ-

³ Peter M. Huber, *Recht der Europäischen Integration*, 2. Auflage, Verlag Vahlen, München, 2003, стр. 149 и сл; Hans Georg Fischer, *Europarecht*, 3. Auflage, Verlag C. H. Beck, München, 2001, стр. 95 и сл; Paul Craig and Gráinne de Búrca, *EU Law*, Third Edition, Oxford University Press, 2003, стр. 178-317.

⁴ Потпуније о саставу Европске уније и њеној правној природи: Будимир П. Кошутих, *Увод у евројско право*, Завод за уџбенике, Београд, 2006, стр. 44-86; Athina Zervoyianni, George Argiros and George Agiomirgianakis, *European Integration*, Palgrave Macmillan, 2006, стр. 12-34.

⁵ P. Craig and G. de Búrca, *EU Law*, str. 178; Joël Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés Européennes*, 4. Edition, LGDJ, Paris, 2002, стр. 826-828; Denys Simon, *Le système juridique communautaire*, Paris, 2001, стр. 387; Thomas Oppermann, *Europarecht*, 3. Auflage, Verlag, C. H. Beck, München, 2005, str. 181; Б. П. Кошутих, *Увод у евројско право*, стр. 163 и сл.

ске одбрамбене заједнице и европске политичке уније током 1953. године. Стога, у том моменту одустало се од стварања европске политичке уније и сужавања суверености држава чланица европског пројекта и прихватио се много скромнији циљ: успостављање одређених облика интеграције у економском сектору (посебно заједничког тржишта и слободе протока радне снаге, робе, капитала и услуга) и изградња одређених правних инструмената који тај циљ омогућују и поспешују. При том (осим изузетка у односу на уредбу из тадашњег члана 189 Уговора о оснивању Европске економске заједнице), у том међународном уговору о оснивању ЕЕЗ није било ни речи о непосредном дејству и супрематiji одређених одредаба тог Уговора. С друге стране, треба имати у виду да се те 1957. године, знатан део европских политичара није одрекао своје првобитне тежње (изражене у покушају стварања европске одбрамбене заједнице и европске политичке уније) за стварањем европске федералне државе. Не треба заборавити да је првих шест држава европског пројекта било прожето католичанством (претежни део протестантске Немачке, најзаслужнији за уједињење немачких држава 1871. године, остао је у совјетској окупационој зони, конституишући Демократску Републику Немачку као алтернативу Савезној Републици Немачкој), узнемирено хладним ратом две суперсиле изван европског тла и да је тежило стварању одређене равнотеже према двома суперсилама.⁶ Председник Европске комисије постао је немачки политичар Валтер Халштајн и, под његовим председништвом, Европска комисија је тумачила крајње екстензивно одредбе Уговора о оснивању Европске економске заједнице, у чему је имала свесрдну подршку Европског суда правде. Стога, мора се признати да су у праву правни писци који тврде да је најважнија црта права Европске заједнице, у њеној првој деценији постојања, настанак доктрине о непосредном дејству и супрематiji одређених одредаба права Европске заједнице у односу на национална права држава чланица.⁷ И сам Европски суд правде био је свестан да изричита одредба о непосредном дејству и супрематiji права ЕЕЗ не постоји у Међународном уговору о оснивању Европске економске за-

⁶ Frank R. Pfetsch, *Die Europäische Union, Eine Einführung*, 2. Auflage, W. Fink Verlag, München, 2001, str. 16-45; Жорж А. Суту, *Неузвесчан савез*, CLIO, Београд, 2001, стр. 7 и сл.

⁷ P. Craig and G. de Búrca, *EU Law*, стр. 178.

једнице. Стога, приступ овог Суда поступку укључивања ових нових принципа у право ЕЕЗ био је крајње опрезан. Језик који Суд користи у свом првом случају ове врсте *Van Gend en Loos* и тест који предлаже за утврђивање одредаба Уговора о оснивању ЕЕЗ с непосредним дејством, упућују на то да је реч о изузетно реткој појави. Кад тај правни принцип заживи, политика Европског суда правде се мења и ствара се доктрина према којој непосредно дејство одредаба права ЕЗ није изузетак већ правило. Наиме, та доктрина обухвата у начелу целокупно право ЕЗ, укључујући ту европске оснивачке уговоре, секундарно законодавство и међународне споразуме Европске заједнице с трећим државама. При том, одређена конфузија постоји кад је реч о међународним споразумима и упутствима као изворима права Европске заједнице. Како је одлука Европског суда правде из 1963. године најзначајнија у том погледу, неопходно је осврнути се на њу.

Компанија *Van Gend en Loos* увезла је значајну количину хемијских супстанци из Немачке у Холандију. Сходно свом националном законодавству, холандски царински органи обавезали су своју компанију на плаћање одређене увозничке дажбине. Компанија се жалила Холандској тарифној комисији, указујући да је одлуком о плаћању увозничке дажбине прекршен члан 12 Уговора о ЕЕЗ (сада члан 25 истог уговора). Према члану 12 Уговора, „царине на увоз и извоз и друге дажбине са истим дејством су забрањене између држава чланица. Ова забрана такође важи за царине које имају фискални карактер”. Тарифна комисија је упутила два питања Европском суду правде у складу са чланом 177 (сада члан 234) Уговора о ЕЗ и затражила одговор да ли се члан 12 Уговора непосредно примењује на територији држава чланица и сходно томе да ли држављани те државе чланице могу пред националним судом тражити заштиту свог права, на основу тог члана Уговора. Своје мишљење Европском суду правде, поводом тог случаја, дале су и владе Белгије, Немачке и Холандије (половина чланства тадашње Европске економске заједнице). Белгијска Влада је указала да се поставља питање да ли национални закон о ратификацији међународног уговора има предност над другим законом и закључила да је то питање националног уставног права на које одговор треба да пружи холандски суд. Влада Холандије изразила је мишљење да се Међународни уговор о оснивању ЕЕЗ не разликује од стандарда других ме-

ђународних уговора и да би доктрина непосредне примене била у противречности с намерама држава које су склопиле тај Уговор.

Европски суд правде је указао да за одређење домета једног међународног уговора, треба размотрити његов дух, општи програм и текст његових одредаба. Циљ Уговора о ЕЕЗ, који се састоји у намери да се створи заједничко тржиште чије функционисање је непосредна брига свих чланица ЕЕЗ, претпоставља да је овај Уговор, сматра Европски суд правде, другачији од међународних уговора којима се стварају само међусобне обавезе између држава уговорница. Из преамбуле Уговора о ЕЕЗ, видљиво је да се он односи не само на државе чланице већ и на народе. С друге стране, посебна природа ових европских оснивачких уговора проистиче и из установљења посебних институција европских заједница (у то време три европске заједнице: Европска заједница за угљ и челик, Европска економска заједница и Европска атомска заједница), снабдевених сувереним правима, чије вршење погађа како државе чланице тако и њихове грађане. Сем тога, мора бити запажено да су држављани, окупљени у Заједници, позвани да сарађују у функционисању Европског парламента и Економског и социјалног комитета.

Из оваквих ставова, Европски суд правде је извукао закључак да Заједница представља нови правни поредак међународног права у чију су корист државе чланице ограничиле своја суверена права, иако само унутар ограничених поља, и чији су субјекти не само државе чланице већ и њихови држављани. Независно од законодавства држава чланица, право Заједнице не само што намеће обавезе индивидуалним лицима него им и даје одређена права. Ова права проистичу не само из изричитих одредаба Уговора већ и као разумна последица обавезе коју Уговор јасно успоставља за индивидуална лица, државе чланице или институције Заједнице.

Текст члана 12. Уговора о оснивању ЕЕЗ, према мишљењу Европског суда правде, садржи јасну и безусловну забрану, која није позитивна него негативна. Истовремено, ова обавеза није квалификована ниједном резервом од стране држава чланица, које би поставиле извесне услове у примени тог члана својим законодавством. Стога, истинска природа ове забране чини је идеалном за непосредна правна дејства у односима између држава чланица и њихових држављана. Чињеница да је према члану 12 Уговора, држава чланица субјект негативне обавезе не значи да индивидуална лица не могу из те обавезе имати користи. На основу тога, Европски суд

правде је закључио да према духу, општем програму и тексту Уговора, члан 12 Уговора мора бити протумачен као да производи непосредна дејства и ствара индивидуална права, која национални судови морају да штите.

Нема сумње да је оваква одлука Европског суда правде била у супротности с намерама држава потписница Међународног уговора о оснивању ЕЕЗ (уосталом, то је било изражено у мишљењима половине држава чланица достављених ЕСП). Сем тога, општи правобранилац Ремер (Römer) изјаснио се против схватања да члан 12 Уговора производи непосредно правно дејство. Ипак, Европски суд правде, ослањајући се делимично на текст члана 12 Уговора о ЕЗ а претежно на визију заједнице коју оснивачки уговори теже да уобличи (федералну државу а не савез држава), утврдио је прецедент с далекосежним последицама. У тежњи да обезбеди правну интеграцију, делотворност и јединствену примену права Заједнице, Европски суд правде је изградио доктрину о непосредном дејству одређених одредаба Уговора о ЕЗ.⁸ Наравно, одредбе европских оснивачких уговора нису написане с намером да буду непосредно примењиве и утуживе пред националним судовима држава чланица. Свестан овог проблема, а желећи да одброволи националне судове држава чланица да прихвате ову доктрину непосредних дејстава, Европски суд правде је у случају *Van Gend en Loos* поставио захтев да одреба Уговора о ЕЕЗ, која може произвести непосредна правна дејства, мора бити потпуна и перфектна (*self-executing*). Као критеријуме, Европски суд правде је навео: јасност, негативност, безусловност, тј. непостојање резерве на страни државе чланице и независност од било које извршне националне мере. Иако су ово били строги услови, показало се у даљој пракси да их је Европски суд правде знатно ублажио. Пресудна је постала утуживост, тј. могућност националних судова да примене одређене одредбе права Заједнице, без непотребне неодређености или претеране сложености случајева пред њима. Стога, признато је својство непосредних правних дејстава не само одредбама оснивачких европских уговора и уредбама него и упутствима (сходно члану 249, екс члан 189 Уговора о ЕЗ, „упутство обавезује сваку државу чланицу којој је упућено у погледу циљева који треба да се постигну, препу-

⁸ P. Craig and G. de Burca, *EU Law*, str. 185; H. G. Fischer, *Europarecht*, str. 96; Б. П. Кошуткић, *Увод у евројско право*, стр. 164.

штајући националним органима да изаберу форму и средства извршења”).⁹ Истина, Европски суд правде порекао је да упутства могу имати хоризантално правно дејство (према индивидуалним лицима), признајући им само вертикална непосредна правна дејства (у односу на државу и с њом повезане јавноправне субјекте). Ипак, Суд је развио алтернативни метод на основу ког индивидуално лице, позивајући се на упутство, може остварити своје овлашћење против другог појединца или приватног правног лица (индиректно правно дејство упутстава као извора права ЕЗ).¹⁰

II

У случају *Van Gend en Loos*, Европски суд правде се усредсредно на утврђивање могућности да одредбе Међународног уговора о оснивању Европске економске заједнице имају непосредно правно дејство. При том, Суд је изузетно мало рекао о неопходности да национални судови признају тим одредбама права Заједнице примат у односу на противречне одредбе националних права. Међутим, само две године касније, у случају *Flaminio Costa v Enel* (6/64, ECR 585, 593), Европски суд правде је потврдио и даље развио своју уставну теорију о правној природи Заједнице, утврђујући првенство (супрематију) права Заједнице у односу на национална права држава чланица (што важи, као начело, у федералним државама, али не и у савезима држава).

У образложењу те одлуке, Европски суд правде је указао да, за разлику од обичних међународних уговора, Уговор о ЕЕЗ је конституисао свој сопствени правни систем који је, ступањем на снагу Уговора, постао интегрални део правних система држава чланица који су њихови судови дужни да примењују. Стварајући Заједницу неограниченог трајања, која има властите институције, властити правни субјективитет и капацитет представљања на међународном плану и, посебно, стварну власт проистичућу из ограничености суверености или преноса власти са држава чланица на Заједни-

⁹ Потпуније о условима за непосредно дејство извора европског права: Т. Орперманн, *Europarecht*, стр. 156 и сл; Р. Крајг и Г. де Бурса, *EU Law*, стр. 185 и сл; Т. С. Хартли, *The Foundations of European Community Law*, стр. 198 и сл; Б. П. Кошутић, *Увод у евројско право*, стр. 163-186.

¹⁰ Случајеви: *Von Colson v land Nordrhein-Wastfalen* (14/83) и *Harz v Deutsche Tradax GmbH* (79/83).

цу, чиме су државе чланице ограничиле своја суверена права, иако само унутар одређених домена, и тиме створиле право које обавезује и њих и њихове држављане.

Интеграција у право сваке државе чланице одредаба комунитарног порекла, нагласио је Суд у образложењу пресуде, и посебно услови и дух Уговора о ЕЕЗ, чине немогућим да државе чланице признају супрематију својим једностраним и доцнијим правним инструментима над правним системом Заједнице који су прихватиле на основи реципроцитета. Стога, ти национални правни инструменти не могу противречити правном систему Заједнице. Наиме, извршна снага права Заједнице не може бити различита у појединим националним правним системима а да не буде угрожено остваривање циљева утврђених у члану 5(2) Уговора или изазвана дискриминација забрањена у члану 7. Истовремено, Европски суд правде позвао се на члан 189 Уговора о ЕЕЗ, сходно коме „уредба има опште важење. Она обавезује у потпуности и непосредно се примењује у свакој држави чланици”. Из тих запажања, Европски суд правде је извукао далекосежне закључке. Најпре, да право које извире из Уговора о ЕЕЗ, због његове посебне и самосвојне природе, не може бити потиснуто одредбама националних права. Затим, да је преносом одређених суверених права са држава чланица на Заједницу успостављено трајно ограничење тих права и да, стога, у том домену право Заједнице има предност у односу на национална права.

Ову доктрину о супрематији права Заједнице Европски суд правде развио је у својим каснијим пресудама. У случају 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbh v. Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (1970 ECR 1125), Суд је закључио да правни статус националног правног инструмента нема утицаја на примену начела о супрематији права Заједнице над националним правима држава чланица. Штавише, као што је то Суд недвосмислено изрекао у случају 106/277, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA* (1978, ECR 629), сви национални судови држава чланица морају применити непосредно и моментално (не чекајући одлуку надлежног националног суда, уставног или другог високог суда, о неуставности или незаконитости противречног домаћег правног инструмента) јасну и безусловну одредбу права Заједнице. То важи и за случај да је одредба националног устава у супротности са правом Заједнице. Истина, Европски суд правде није закључио да те одредбе које противрече праву Заједнице престају да важе. Напро-

тив, национални судови дужни су да их игноришу (потисну у страну), с тим да у другим случајевима (на које се не примењује право Заједнице) те националне одредбе и даље важе и примењују се. Најзад, Европски суд правде је закључио да се важење права Заједнице не може никад оцењивати са становишта националних права држава чланица и да оцену о томе да ли је правни акт Заједнице у складу са Уговором о ЕЕЗ може дати искључиво тај Суд.

Из ове доктрине о непосредном дејству и супрематији права Заједнице у односу на права држава чланица Европског суда правде, проистекле су следеће важне правне последице: (1) свеопшност супрематије права Заједнице – предност има свака норма с непосредним правним дејством комунитарног порекла према сваком извору националног права, укључујући и устав; (2) правило *lex posterior derogat legi priori* не важи у односима између права Заједнице и националних права; (3) неприменљивост националног права у случају његове колизије с правом Заједнице и (4) одлуку о неуставности или незаконитости извора права Заједнице може донети искључиво Европски суд правде.¹¹

Доктрина Европског суда правде о супрематији права Заједнице озбиљно је доведена у питање како у теорији европског права тако и у пракси националних судова држава чланица. Наравно, та доктрина није у целости одбачена, али су оспорени одређени ставови Суда о природи права Заједнице и, посебно, о немогућности националних судова да испитују да ли институције Заједнице поштују начела индивидуално одређених овлашћења, супсидијарности и пропорционалности.

У правној теорији извршена је брижљива анализа аргумената којима је Европски суд правде образложио своју доктрину о непосредним правним дејствима и супрематији права Заједнице. Први аргумент Суда да непосредна дејства и супрематија права Заједнице проистичу из природе правног поретка Заједнице, нису у потпуности оспорена. Међутим, одбачен је став о федералном карактеру Заједнице и могућности примене начела да федерално право поништава несагласне одредбе права федералних јединица. Други аргумент Суда, према коме су државе чланице вољно пренеле на нову Заједницу део својих суверених права, ограничавајући трајно сво-

¹¹ Matthias Herdegen, *Europarecht*, 5. Auflage, Verlag C. H. Beck, München, 2003, стр. 179/257.

ју сувереност, нема упоришта у уставима држава чланица. Штавише, указује се у правној теорији, Европски суд правде није се уопште упустио у анализу националних устава и у образложењу пресуде није навео на којим одредбама тих устава се заснива његов став о трајном и добровољном ограничењу властите суверености од стране држава чланица. Трећи аргумент Суда је дух и циљеви Уговора о ЕЕЗ, а не сам текст Уговора. Суд тврди да начело јединствености и делотворности права Заједнице, које проистиче из духа и циљева Уговора, не би могло бити остварено без признања супрематије права Заједнице. Једини изворни текстуални аргумент у аргументацији Суда јесте текст члана 189 Уговора (сада члан 249), који се односи на уредбу. Наиме, према ставу Суда, текст о непосредној применљивости уредбе изгубио би сваки значај, ако би државе чланице могле својим доцнијим законодавством успостављати обавезе и права супротна усвојеним уредбама као изворима права Заједнице. Међутим, овај аргумент је слаб, јер се чланом 189 Уговора о ЕЕЗ уређује само питање непосредне примене уредбе (тј. околност да уредба постаје део националног правног поретка, без потребе доношења било ког националног правног акта), а не утврђује начело супрематије целокупног обавезног права Заједнице.¹² Другим речима, тим се чланом Уговора не решава питање приоритета уредбе у односу на изворе националног права, посебно у односу на устав.

Очигледно је, према томе, да основ за доктрину о супрематији права Заједнице над националним правима држава чланица није дат у Уговору о ЕЕЗ. Стога, Европски суд правде је дао предност телеолошком у односу на језичко тумачење одредаба Уговора о ЕЕЗ. Самосвојна природа правног поретка Заједнице, циљеви и дух Уговора постали су кључни аргументи у образложењу Европског суда за прихватање доктрине о непосредним дејствима и супрематији права Заједнице. Ти аргументи нису прихваћени у потпуности ни у правној теорији а још мање у пракси највећег броја судова држава чланица. Наравно, не постоји потреба да се изврши анализа ставова свих националних судова. Довољно је осврнути се на ставове и аргументацију највиших судова кључних земаља, чланица Заједнице. Стога, размотриће се пракса судова у Француској, Немачкој и

¹² P. Craig and G. de Burca, *EU Law*, стр. 278-281; H. G. Fischer, *Europarecht*, стр. 95-96.

у Уједињеном Краљевству Велике Британије и Северне Ирске. При том, важно је уочити да еволутивна природа процеса прихватања доктрине о супрематији права ЕЗ и данас је карактеристика понашања националних судова. Сем тога, постоје разлике у схватањима природе права Заједнице у националним судовима држава чланица. Несумњиво те разлике имају свој извор и у различитости приступа том питању француских, немачких и енглеских судова.

У Француској, највиши суд опште надлежности, Касациони суд, прихватио је доктрину о супрематији права Заједнице над француским правом 1975. године. Истовремено, највиши управни суд, Државни савет, одбио је то да учини све до 1989. године. У својој одлуци у случају *Semoules* од 1. марта 1968. године, Државни савет је утврдио да није надлежан ни да утврђује инкомпатибилност француског законодавства са правом Заједнице, нити да праву Заједнице признаје првенство. Обрнуто, Касациони суд је у случају *Café Jacques Vabres* из 1975. године констатовао да није његов задатак да испита уставност француског законодавства, већ да утврди, сходно одредбама француског Устава, када треба признати првенство ратификованим међународним уговорима над одредбама националног права. Стога, Касациони суд Француске признао је првенство у примени члану 95 (сада 90) Уговора о ЕЕЗ над одредбом касније донетог Царинског закона Француске, позивајући се на члан 55 Устава Француске. Другим речима, одбио је да ту одлуку утемељи на природи права Заједнице, односно на ауторитету Европског суда правде. Пошто је Уставни савет Француске потврдио да је дужност других судова да цене испуњеност услова за примену ратификованих међународних уговора (а не његова обавеза), Државни савет је у случају *Nicolo* од 20. октобра 1989. године, полазећи од става Уставног савета, напустио своју позицију „сјајне изолованости” и прихватио став Касационог суда Француске о супрематији права Заједнице над француским правом. Истовремено, Државни савет је одлучио да одредбе француског закона нису ништавне на основу тога што противрече праву Заједнице и, истовремено, није признао супрематију права Заједнице над Уставом Француске. Стога, сходно ставу Уставног савета, као чувара француског Устава, приступило се изменама Устава Француске 1992. године и 1999. године, како би се омогућила примена Мастрихтског и Амстердамског уговора. Имајући у виду гледиште Европског суда правде, Уставни савет је изричито утврдио да пренос надлежности на Заједницу, који

захтева ратификација Мастрихтског и Амстердамског уговора, не сме угрозити „есенцијалне услове остваривања националне суверености”. Стога, главну препреку за признање супрематије права Заједнице у Француској представља правно ограничење судова да то учине, утемељено на Уставу Француске.¹³

У праву Савезне Републике Немачке не постоје уставна ограничења за могућност да судови признају супрематију права Заједнице над немачким правом (члан 24 немачког Устава), али та могућност не протеже се на све националне правне изворе. Наиме, ниједан немачки суд, укључујући ту и Уставни суд Немачке, не може признати непосредно дејство одредбама права Заједнице, које противрече одређеним основним принципима заштићеним самим Уставом Немачке. Ово начело изрекао је Уставни суд СРН у случају *Internationale Handelgesellschaft mbH v. Einfuhr – und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel*. На захтев Административног суда, Уставни суд СРН одлучио је 1974. године, пресудом познатом под називом „Solange I”, да тај суд задржава право испитивања компатибилности секундарног законодавства Заједнице с немачим системом људских права и слобода, све док Заједница не усвоји повељу о правима и слободама и обезбеди њену примену у пракси. Како су у међувремену све државе чланице Заједнице приступиле Европској конвенцији о заштити људских права и слобода, а Европски суд правде потврдио своју опредељеност да поштује права и слободе које протичу из поменуте конвенције, као и Устава држава чланица, Уставни суд СРН је у својој другој пресуди из 1988. године, познатој као „Solange II”, изјавио да неће вршити своја овлашћења све док Европски суд правде штити, у потребној мери, та основна права и слободе.

Ратификација Мастрихтског уговора није протекла без одређених проблема у немачком Парламенту. Поступајући по уставној жалби групе грађана, Уставни суд СРН је те жалбе одбацио (случај *Brunner v. The European Union Treaty*, „Maastricht” 89, 155), потврђујући истовремено да се усвајањем Мастрихтског уговора не мења природа Заједнице. Она остаје и даље заједница држава и, сходно томе, Уставни суд задржава право обезбеђења (а) заштите људских

¹³ P. Craig and G. de Burca, *EU Law*, str. 285-288; H. G. Fischer, *Europarecht*, стр. 97 и сл; Helmut Lecheler, *Einfuhurg in das Europarecht*, 2. Auflage, Verlag C. H. Beck, München, 2003, стр. 136 и сл.

права и слобода гарантованих Уставом Немачке и (б) контроле поштовања од стране институција ЕЗ и ЕУ одредаба европских конститутивних уговора (*ultra vires control*). Врло брзо је избио спор између Европског суда правде и Уставног суда СРН поводом уредбе Савета министара ЕУ 404/93, којом је установљено заједничко тржиште банана и дата предност произвођачима банана из Африке, Кариба и Пацифика над централноамеричким произвођачима банана, од којих су немачки увозници годинама откупљивали банане. Европски суд правде је одбацио аргументе да уредба крши начело недискриминације, пропорционалности и основна начела права Заједнице на слободу трговине и својину. Немачки царински суд је привремено ослободио немачке увознике обавезе из Уредбе 404-93 и упутио предмет на поновно решавање Европском суду правде. Европски суд правде је делимично ревидирао своју првобитну пресуду, напуштајући аргументацију засновану на члану 234 (сада 307) Уговора о ЕЗ и признајући непосредно дејство одређеним одредбама Генералног споразума о трговини и царинама. Уставни суд СРН утврдио је, поводом тог и других сличних случајева, да правни акти Заједнице подлежу уставноправној контроли, сходно члану 100 Устава Немачке. Истовремено, Уставни суд СРН је изјавио да ће ту контролу вршити у сарадњи са Европским судом правде. Таквим ставом, Уставни суд СРН одлучно је одбацио гледиште Европског суда правде да супрематија права Заједнице проистиче из аутономног карактера тог права и ту супрематију засновао на одредбама немачког закона о ратификацији Уговора о Европској унији (сходно члану 23 Устава Немачке, тај се закон доноси на основу сагласности оба дома немачког Парламента – реч је, према томе, о *Zustimmungsgesetz*). Пошто је Уставни суд СРН позван, сходно члану 100 Устава, да остварује контролу над применом тог закона о ратификацији, њему припада и *ultra vires* контрола.

Иако је природа права Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске другачија од немачког права (непостојање писаног устава, начело парламентарне суверености, прецедентни карактер тог права), аргументација о супрематији права Заједнице над енглеским правом је слична. Према становишту енглеских судова, основ супрематије права Заједнице налази се у секцијама 2-4 Закона о Европској заједници, који је усвојио британски Парламент 1972. године. Тим Законом се покушао наћи компромис између суверености Парламента и супрематије права ЕЗ (не треба заборави-

ти да је Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске приступило европским заједницама после усвајања прецедената Европског суда правде којима је установљено непосредно дејство и супрематија права Заједнице). Одреба домаћег права супротна праву Заједнице сматра се случајном грешком коју треба исправити тумачењем те одредбе у сагласности с правом Заједнице. Другим речима, сматра се да је намера Парламента, изражена у донетом Закону о Европској заједници, била да се поштују одредбе права Заједнице с непосредним дејством. Обрнуто, ако доцнији закон Парламента буде у супротности са правом Заједнице, предност треба дати домаћем закону. Но, како је време пролазило, судови Уједињеног Краљевства почели су мењати првобитни став о „тумачењу као приступу” и прихватили су да секција Закона о Европској заједници из 1972. године 2(4) допушта да се домаћи закон стави у страну и предност да непосредно применљивој одредби права Заједнице. Овакво поступање судова у Уједињеном Краљевству уздрмало је веру у уставну догму о суверености британског Парламента. Познати британски писци Бредли и Ивинг не сматрају да се сад сви слажу са ставом, израженим у Закону о Европској заједници из 1972. године, да „крајња сувереност Парламента неће бити угрожена, да није угрожена, пошто не може бити угрожена”.¹⁴ Ипак, у енглеској правној теорији и пракси, постоји одређена сагласност у томе како помирити два противречна става: о супрематији права Заједнице над националним правом и енглеску норму да закон донет од Парламента има предност над правом Заједнице. Предлажу се три начела и једна могућност којом увек располаже Парламент – да изричито укине Закон о Европској заједници из 1972. године.¹⁵

III

Доктрина о непосредном дејству и супрематији од важности је, пре свега, за правни систем Европске заједнице, а не за целину Европске уније. Разлог за то је што Европски суд правде не располаже јурисдикцијом у другом стубу Европске уније (заједничка спољна и безбедносна политика), док су у трећем стубу (полицијска

¹⁴ Bradley A. W and Ewing K. D, *Constitutional and Administrative Law*, 13 th Edition, Pearson Education, London, New York, Boston, 2003, стр. 135.

¹⁵ Richard Clements and Jane Kay, *Public Law*, Oxford University Press, Fourth Edition, 2007, стр. 26-27.

и правосудна сарадња у кривичним стварима) та непосредна дејства искључена чланом 34 Уговора о Европској унији. Очигледно је, према томе, да је природа права Европске уније сложена. Од ступања на снагу Уговора о Европској унији, 1. новембра 1993. године, постало је неопходно разликовати право Европске уније од права европских заједница, посебно од права Европске (економске) заједнице. Наравно, разлика између та два права – права ЕЗ и права ЕУ, релативна је. Наиме, према члану 1 и члану 2 Уговора о Европској унији, овај Уговор представља „кровни уговор” над три стуба (модел храма) Уније (европске заједнице, ЗСБП и ПСС). Уговором о Европској унији утврђени су заједнички циљеви целокупне Уније, као и јединствени институционални оквир за њихово остварење.

Иако се употреба израза „право ЕУ” и „право ЕЗ” као синонима може разумети, од изузетног значаја је указати на то да је само право две европске заједнице (Европске заједнице и Европске атомске заједнице), европско право у ужем или правом смислу. Право у друга два стуба ЕУ је међудржавно право (врста међународног права), усмерено на државе чланице Европске уније и без непосредних правних дејстава на грађане Уније. Извори тог међудржавног права не могу бити правни акти који се стварају на основу члана 249 (екс члан 189) Уговора о ЕЗ, нити је то право ЕУ подложно правној контроли европских правосудних органа (Европског суда правде и Првостепеног суда). И поред одређене повезаности европскоправног и међународноправног дела Уговора о Европској унији (посебно у члановима 8-10 и члану 48 УЕУ), остало је ипак право Европске уније у несрећној међувези наднационалности и интернационалности. Стога, право Европске заједнице и међународноправно уобличено право Европске уније (право у другом и трећем стубу ЕУ) морају се јасно раздвојити у тумачењу и примени. Њихова различита правна природа захтева употребу тој природи адекватних метода. У складу с том природом, Европски суд правде је и развио доктрину о непосредном дејству и супрематија права Заједнице према националним правима држава чланица.

У схватању те природе права Заједнице постоје одређене разлике између изворно европског поимања те природе од стране Европског суда правде и нешто другачијег приступа националних судова. Ипак, нико од ових субјеката не негира у потпуности аутономност правног поретка Заједнице, његову супранационалност и одређену лимитираност те супранационалности.

Аутономност правног поретка Заједнице огледа се у томе што то право није могуће сврстати ни у национална права држава чланица, ни у међународно право. Оно се налази на средокраћи између међународног и националног права. Према формалној процедури свог настанка, право европских заједница је међународноправног порекла (закључење и ратификација међународних уговора о Европској заједници за угљ и челик, о Европској економској заједници и Европској атомској заједници). С друге стране, утврђивање високих вредности (мир, слобода, људска права, људско достојанство, четири велике слободе), као и пренос одређених суверених права са држава чланица на Заједницу ради остваривања тих вредности, омогућили су да се право Заједнице приближи, по свом карактеру и нормативној снази, националном праву (дуалитет извора тог права: међународни уговори које закључују и ратификују државе чланице, као и правни извори које стварају институције и органи Заједнице – уредбе, упутства и одлуке).

У покушају да се кратком формулом искаже специфичност права Заједнице у односу на међународно право (а од 1993. године и у односу на право ЕУ), употребљен је термин супранационалност. Тим изразом означено је важно обележје аутономног правног поретка Европске заједнице – Заједнице која се налази у граничној зони између „вечне” федералне државе и међународне организације подобне развргнућу у сваком моменту.¹⁶ Ова супранационалност правног поретка Заједнице изражава се у (а) супрематији и непосредном дејству права Заједнице према правима држава чланица ЕЗ; (б) у способности самосталног деловања институција и органа Заједнице у оквиру надлежности додељених Заједници. Како су државе чланице пренеле на Заједницу одређени круг послова, у складу с начелима утврђеним у члану 5 Уговора о Европској заједници (принцип индивидуалног ограниченог овлашћења, начела супсидијарности и пропорционалности), супранационалност као обележје аутономног правног поретка Заједнице, значајно је лимитирано. Европска заједница није држава, већ правна заједница која претпоставља признање високе правне снаге својих правних извора, како би њено право могло бити делотворно. Ту се и налази један од важних разлога обавезе поштовања и извршавања права Заједнице, утврђених у члану 10 и члану 220 Уговора о Европској за-

¹⁶ Thomas Oppermann, *Europarecht*, стр. 139-141.

једници. Истовремено, ти чланови омогућили су Европском суду правде да изгради појам делотворности права Заједнице и развије обавезу националних судова да пруже потребну заштиту том праву. Пресудом у случају C – 6 & 9/90, *Francovich and Bonifaci v. Italy*, 1991 ECR I-5357, Европски суд правде је установио начело одговорности државе за штету проистеклу из повреде права Заједнице. Тиме је још једном потврђена специфична природа права Заједнице.