

УЛОГА ЕВРОПСКОГ СУДА ПРАВДЕ У КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈИ КОМУНИТАРНОГ ПРАВНОГ ПОРЕТКА – ЗНАЧАЈ ДОКТРИНА ДИРЕКТНОГ ДЕЈСТВА И СУПРЕМАЦИЈЕ

Мр Душко ГЛОДИЋ*

Апстракт

Овај рад испитује и анализира улогу Европског суда правде у конституционализацији комунитарног правног поретка. Приказано је како је Суд, успостављајући доктрине директног дејства и супремације, одредио дејство комунитарних норми у националним правним порецима и установио однос између комунитарног и националног права. У том циљу, рад анализира релевантне пресуде Европског суда правде указујући на практичне посљедице које су оне имале у погледу примјене комунитарног права од стране органа држава чланица. Истовремено је показано како је дошло до трансформације правног поретка базираног на оснивачким уговорима у комунитарни правни поредак, као нови правни поредак, различит од међународног. Представљени су и елементи по којима се комунитарно право разликује од класичног међународног права.

1. Увод

Једно од централних питања, које се тиче процеса европских интеграција, јесте питање односа правног система, који настаје у оквиру Европске уније, односно Европске заједнице, са једне стране, и

* Мр Душко Глодић

правног система држава чланица, с друге стране. На ово питање теоретичари комунитарног права налазе одговор у тзв. *конституционализацији комунитарног правног поретка*. Сам појам конституционализације значи да се свим изворима комунитарног права, како примарним (оснивачким уговорима¹), тако и секундарним (прописима које доносе комунитарне институције²) признаје исто дејство, ради њихове униформне и ефикасне примјене, у националним правним порецима (праву држава чланица) као што га имају и национални прописи. Дакле, конституционализација се огледа у промјени карактера комунитарног права које престаје да се посматра као класично међународно право. Комунитарни правни предак се, наиме, одређује као нови правни поредак, *sui generis*, који је различит од међународног права. Главни носилац профилирања особина комунитарног права у овом правцу је Европски суд правде.³

Европски суд правде престаје да третира оснивачке уговоре на традиционалан начин као класичне међународне споразуме, већ овим уговорима придодаје својства уставних основа Европске заједнице и тумачи их као уставноправни акт. У том смислу, Суд је развио двије доктрине које заузимају кључно мјесто у уставном праву Европске уније, односно Европске заједнице. То су доктрина супремације (*primauté, supremacy*) и директног дејства (*effet direct, direct effect*) комунитарног права. Значај ових доктрина је у томе што оне нису предвиђене у оснивачким уговорима, већ их је Суд успоставио у својој пракси.

Овај рад је посвећен расвјетљавању улоге Европског суда правде у процесу конституционализације комунитарног права. Представићемо настанак и развој ових двају доктрина. Затим ћемо показати на који начин су оне довеле до конституционализације комунитарног права, односно до промјене природе комунитарног правног поретка, и

¹ Под појмом оснивачких уговора у оквиру овог рада треба подразумијевати Уговор о Европској заједници за угљ и челик, Уговор о Европској економској заједници, Уговор о Европској заједници за атомску енергију, као и њихове касније ревизије. С обзиром на садашњим степен развоја европских интеграционих процеса, овај појам се односи на Уговор о Европској заједници, Treaty Establishing The European Community, Consolidated Version, OJ of the EC, C 352/33 и Уговор о Европској унији, Treaty on European Union, Consolidated Version, OJ of the EC, C 352/33. У овом раду појам оснивачки уговор, у главном, се односи на Уговор о оснивању Европске заједнице.

² Акти које доносе институције Европске заједнице су наведени у члану 249 Уговора о оснивању Европске заједнице

³ Састав, надлежност и улога Европског суда правде су утврђени у члановима 220 – 245 Уговора о оснивању Европске заједнице. Поред тога, као анекс овог уговора усвојен је и Статут Европског суда правде који претежно уређује процедурална питања везана за рад Суда.

на који начин утичу на однос комунитарних прописа према националним. Коначно, истаћи ћемо разлике које постоје између међународног и комунитарног права ослањајући се на доктрину директног дејства и супремације. С обзиром да су ове доктрине плод дјелатности Европског суда правде, главни предмет анализе на којој се темељи овај рад јесте судска пракса овог суда.

2. Доктрина директног дејства и њен значај у конституционализацији комунитарног права

Излагање о доктрини директног дејства посветићемо њеном креирању кроз праксу Европског суда правде и њеном утицају на право држава чланица указујући на допринос ове доктрине конституционализацији комунитарног права.

2.1. Настанак доктрине директног дејства

Доктрина директног дејства је установљена 1963. године у пресуди Европског суда правде донесеној у случају *Van Gend en Loos*.⁴ Чињенице овог случаја су биле сљедеће *Van Gend en Loos*, холандско увозно, тужило је холандску пореску управу пред холандским специјализованим пореским судом (*Tarifcommissie*) због подизања царине на производе које је оно увозило, тврдећи да такав акт представља повреду тадашњег члана 12. Уговора о оснивању Европске економске заједнице, (садашњи члан 25 Уговора оснивању Европске заједнице), која предвиђа забрану увођења нових и подизања постојећих царина између држава чланица, тзв. "*stand-still clause*". Ради тумачења предметне одредбе, холандски суд се обратио Европском суду правде са захтјевом за рјешавање претходног питања (*preliminary rulings*) на основу члана 234 Уговора о успостављању Европске заједнице. Питање холандског суда се односило на то да ли је предметна одредба директно примјенљива на територији земаља чланица и да ли правни субјекти могу да заснивају своја субјективна права на тој одредби.

На питање да ли поменута одредба има директно дејство и да ли признаје субјективна права физичким и правним лицима, позивајући се на *дух, општи систем и слово Уговора*, Суд је одговорио потврдно.

⁴ Case 26/62 *NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, [1963] ECR I.

Да би се стекла потпуна слика о овом случају, неопходно је указати на образложење на коме Суд заснива своју одлуку. Изводећи аргументе, Суд полази од циљева Уговора о Европској економској заједници - успостављања заједничког тржишта чије се функционисање непосредно тиче статуса субјеката права, а не само држава чланица, затим, преамбула Уговора се не односи искључиво на државе чланице и њихове владе, већ се односи и на народе Заједнице, надаље, институционални механизми се не тичу само држава чланица већ и појединаца који учествују у процесу одлучивања посредством Европског парламента и Економског и социјалног савјета, затим, постојање могућности кориштења механизмом претходног питања указује на постојање посебне судске власти и на крају, одредбе Уговора су способне да додијеле субјективна права на која се могу позивати странке у поступцима пред националним судовима.⁵

Надаље, Европски суд правде је констатовао да све комунитарне норме не могу имати директно дејство. Да би норма имала ово дејство потребно је да испуњава услове које је Суд утврдио, то значи да норма треба да буде прецизна, јасна, безусловна и да не захтијева нормативну дјелатност националних институција, односно да се може примијенити без транспозиције у националне прописе.⁶

Битно је да се учини и осврт на начин тумачења и извођења аргумената које примјењује Европски суд правде у овом, као и многим другим важнијим случајевима уставног карактера. Текстурални приступ приликом утврђивања доктрине директног дејства и доктрине супремације није био могућ. Ова питања оснивачки уговори уопште не третирају и ове двије доктрине нису експлицитно предвиђене у оснивачким уговорима. Поред тога, умјесто да слиједи уобичајени субјективно-оријентисани и на намјери страна уговорница, тј. држава чланица, базиран критеријум, Суд посеже за широм телеолошком интерпретацијом, која му омогућава већу слободу. Тако Европски суд правде, природу комунитарног права тумачи позивајући се на *дух, општи систем и слово Уговора*.⁷ Слобода у овом погледу је омогућила Суду потпуну креативност и тиме увођење ове доктрине у комунитарно право.

⁵ Denys Simon, *Le système juridique communautaire* (3rd edition), Presses Universitaire de France, Paris, 2001, p. 387-388.

⁶ Case 26/62 *NV Algemene Transporten Expeditie Ondernemeng van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, [1963] ECR I

⁷ Eric Stein, 'Lawyers, Judges, and The Making of A Transnational Constitution', in: *American Journal of International Law*, Vol. 75, No. 3, 1981, p. 8.

2.2. Утицај доктрине директног дејства на национални правни поредак

Конституционализацији комунитарног правног поретка, доктрина директног дејства је допринијела тако што је успостављена обавеза примјене комунитарних прописа пред националним судовима, затим правни акти које доносе комунитарне институције су изједначени са националним прописима по своме дејству и установљена је обавеза за националне судове да национално право тумаче у свјетлу комунитарног.

2.2.1. Директно дејство – обавеза примјене комунитарног права

Директно дејство није непознато класичним међународним уговорима. Консултативно мишљење Сталног суда међународне правде из 1928. констатује да међународни споразум може изузетно да има директно дејство и да ствара субјективна права уколико се ради о вољи страна уговорница да споразуму повјере овакво дејство.⁸ За разлику од међународног права, гдје је директно дејство изузетак и гдје је потребно да намјера потписница међународног уговора иде у правцу да му ово својство додијели, норме комунитарног права, по правилу, имају директно дејство увијек када су за то испуњени предвиђени услови.⁹

Што се тиче дефинисања појма директног дејства, у литератури постоји сагласност да директно дејство представља обавезу суда или неког другог органа да примијени релевантне одредбе комунитарног права, било као норму која регулише одређени друштвени однос, било као основ за ревизију законитости националне норме.¹⁰ Другим ријечима, правна и физичка лица могу се позивати на норме комунитарног права које имају директно дејство у поступку пред националним судовима, а ови судови су обавезни да их примјене. Тако су физичка и правна лица стављена у средиште интеграционих процеса и комунитарно право није ексклузивни предмет интересовања држава чланица, већ у његовом доношењу и извршавању и физичка и правна лица налазе свој интерес. Могућност да се позивају на комунитарне прописе, физичка и правна лица сврстава у директне учеснике процеса

⁸ Court permanente de justice internationale, Avis consultatif, 3 Mars 1928, Compétences des tribunaux de Dantzig, Série B, No. 15, sp. 17.

⁹ Simon, *op. cit.*, note 5, p. 387.

¹⁰ Sacha Prechal, 'Does Direct Effect still matter', in: *Common Market Law Review*, No. 37/2000, p. 1048.

европских интеграција.¹¹ Они постају својеврсни чувари правног интегритета комунитарног права.¹² Директно дејство приписано новом правном поретку доводи до индивидуализације, односно приватизације међународног права, јер као његове субјекте дефинише и физичка и правна лица.¹³

Увођењем ове доктрине, Европски суд правде је начинио први велики корак на путу конституционализације оснивачког уговора тако што је утврдио да под одређеним условима његове одредбе могу имати директно дејство у Заједници омогућавајући заштиту права појединаца према држави. Тако су државе онемогућене да врше кршење субјективних права физичких и правних лица, ослањајући се на традиционалне слабости међународног права у односу на национално. Почев од 1963. године овај принцип је био прошириван и достигао статус општег правила примјенивог на већину комунитарних прописа. Тако су створена, поред горе наведених односа између држава и појединаца, и субјективна права која постоје између појединаца.¹⁴

2.2.2. Правни акти комунитарних институција као извори националног права

Доктрина директног дејства је довела до тога да су прописи које доносе институције Европске уније (Савјет, Европски парламент и Европска комисија) изједначени са националним прописима. Национални органи који примјењују право, односно који рјешавају о правима и обавезама физичких и правних лица морају узимати у обзир оне норме комунитарних аката које имају директно дејство. У случају *Van Gend en Loos* установљено је директно дејство за одредбе оснивачког уговора.¹⁵ Било је потребно да ово дејство буде признато и секундарним изворима комунитарног права: уредбама, директивама и одлукама. Такође, јављало се и питање директног дејства одредаба међуна-

¹¹ Bruno de Witte, 'Direct Effect, Supremacy, and the Nature of the Legal Order', in: Paul Craig & Grainne de Burca (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 205.

¹² Joseph H.H. Weiler, 'A Quiet Revolution, The European Court of Justice and its Interlocutors', in: *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 4, January 1994, p. 513.

¹³ Patrick Birkinshaw, *Supranationalism, the rule of law and constitutionalism in the Draft Union Constitution*, Quenn's Papers on Europeanisation, No 5/2003, p. 6.

¹⁴ Joseph H.H. Weiler, 'The Community System: The Dual Character of Supranationalism', in: *Yearbook of European Law*, No. 1, 1982, p. 274.

¹⁵ Поред ове прве пресуде која је утемељила доктрину директног дејства, ово дејство за одредбе оснивачких уговора потврђено је и у низу других пресуда, међу којима треба истаћи сљедеће: Case 57/65 *Alfons Lütticke GmbH v. Hauptzollamt Saarelouis* [1965] ECR 19, Case 43/75 *Defrenne v. Sabena* [1976] ECR 455, Case 293/83 *Gravier v. City of Liège* [1985] ECR 593, Case 186/87 *Cowan v. French Treasury* [1989] ECR 195, итд.

родних уговора које склапа Европска заједница. Тако је Европски суд правде, одговарајући по захтјевима за рјешавање претходног питања у смислу члана 234 Уговора о оснивању Европске заједнице у низу својих пресуда доктрину директног дејства проширио и на секундарне изворе комунитарног права. У наредним редовима ћемо приказати како је ова доктрина проширена на секундарне изворе комунитарног права.

Члан 249(2) Уговора о успостављању Европске заједнице утврђује да су уредбе директно примјенљиве на територији држава чланица. То значи да уредбе аутоматски постају дио националног права и њихове одредбе имају директно дејство и не захтијевају нити допуштају њихову инкорпорацију посредством националних прописа.¹⁶ Својство уредби да су саме по себи директно примјенљиве потврдио је и Европски суд правде у низу својих пресуда (нпр. *Commission v. Italy*, *Variola v. Amministrazione Italiana delle Finanze*).¹⁷

Директиве су дефинисане као акти који су обавезујући у погледу резултата који треба постићи (чл. 249(3) Уговора о успостављању Европске заједнице). Државе чланице су слободне да бирају којим мјерима и средствима ће остварити резултате на које их директива обавезује. Њихове одредбе саме по себи немају директно дејство, као што је случај са уредбама. Европски суд правде је пресудом у случају *Van Duyn* одлучио да одредбе директива могу имати директно дејство.¹⁸ Међутим, с обзиром на природу директива да се односе само на државе чланице, тј. њима намећу обавезу хармонизације националних прописа, њихово директно дејство је ограничено само на вертикалне ситуације (ситуације када се спор води између физичких и правних лица, са једне и државе, са друге стране).¹⁹

Одлуке (чл. 249(4) Уговора о успостављању Европске заједнице) су обавезујуће у својој цјелини за она лица на која се односе. Дакле, одлуке не садрже опште мјере, већ су то појединачни правни

¹⁶ Margot Horspool, *European Union Law*, 3rd Edition, Lexis Nexis, London, 2003, p. 153.

¹⁷ Case 34/73 *Variola Spa v. Amministrazione Italiana delle Finanze* [1973] ECR 981, Case 39/72 *Commission v. Italy* [1973] ECR 101.

¹⁸ Case 41/71 *Van Duyn v. Home Office* [1974] ECR 1337. Овај случај се односио на холандску држављанку која је хтјела, користећи се слободом кретања радника, да се усели у Велику Британију и запосли у Цркви Сијантолога, једној од протестантских вјерских организација. Када је стигла у Британију, госпођи Ван Дајн није издата радна дозвола на основу позивања на заштиту јавног поретка. Питање упућено Европском суду правде је било да ли чл. 3 Директиве 64/221 има директно дејство. Одредба овог члана ограничава право држава чланица да позивајући се на јавни поредак ограничавају слободу кретања радника. Суд је одлучио да ова одредба Директиве има директно дејство и да се тужилац може на њу позивати у главној ствари, односно пред енглеским судом.

¹⁹ Case 152/84 *Marshall v. Southampton & South West Hampshire AHA* [1986] ECR 732, Case C-91/92 *Dori v. Recreb* [1994] ECR I-3325.

акти који имају тачно одређеног адресата. Суд је утврдио у случају *Franz Grad* да одлуке имају директно дејство уколико испуњавају тражене критерије.²⁰

Европска заједница има међународноправни субјективитет да закључује међународне уговоре са другим државама и међународним организацијама (чланови 133, 281 и 310 Уговора о успостављању Европске заједнице). По питању директног дејства ових међународних споразума пракса Европског суда правде је била прилично неконзистентна. У неким предметима је признато директно дејство одредаба међународних уговора (*Kupferberg, Germany v. Council*), док у другима Суд негира ово својство међународних уговора (*International Fruit Company, Polydor*).²¹

Горе изложена пракса Европског суда правде довела је до тога да посредством доктрине директног дејства „прописи који су усвојени у Бриселу постају исти као да су усвојени у парламентима било које државе чланице.“²² Државе чланице су обавезне да омогуће физичким и правним лицима да кроз одговарајуће поступке (судске и управне) захтијевају примјену комунитарних прописа приликом рјешавања у појединим правним стварима.²³

2.2.3. Индиректно дејство – обавеза тумачења националних прописа у свјетлу комунитарног права

Немогућност постојања директног дејства директива у хоризонталним ситуацијама, када су у поступку супротне стране физичка, односно правна лица, представљао је одређене проблеме у примјени комунитарног права. Нарочито у оним ситуацијама у којима поједине директиве не би биле имплементирание или би биле погрешно преузете у национални правни систем. Да би се омогућила пуна ефикасност комунитарног права, Европски суд правде је доктрину

²⁰ Case 9/70 *Franz Grad v. Finanzant Traunstein* [1970] ECR 825. У овом случају је било питање да ли тужилац може пред националним судом да оспори законитост националног прописа који уводи посебну врсту пореза по основу да је противна одлуци Савјета Европске уније која налаже да се сви порези замијене јединственим порезом на додатну вриједност. Суд је утврдио да комунитарни пропис има директно дејство и да тужилац може да се позива на њега оспоравајући законитост националног прописа.

²¹ Case 104/81 *Hauptzollamt Mainz v. Kupferberg* [1982] ECR 3641, Case 426/93 *Germany v. Council* [1995] ECR I-3723, Cases 21-24/72 *International Fruit Company v. Produktschap voor Groenten en Fruit* [1972] ECR 1219, Case 270/80 *Polydor and RSO Records Inc v. Harlequin record Shops and Simons Records Ltd.* [1982] ECR 329.

²² Weiler, 'A Quiet Revolution, The European Court of Justice and its Interlocutors', *op. cit.*, note 12, p. 513.

²³ De Witte, *op. cit.*, note 11, p. 186.

директног дејства употпунио индиректним дејством које означава обавезу националних органа да националне прописе тумаче у свјетлу комунитарних прописа када рјешавају о правима и обавезама субјеката права. Ова доктрина је нашла своју потврду у низу пресуда Европског суда правде: *Von Colson*, *Marleasing*, *Kolpinghuis*, *Centrosteel* итд.²⁴ Суштина ове доктрине се огледа у сљедећем ставу Суда:

„Национални судови су дужни да тумаче и примјењују законодавство усвојено ради провођења директива у сагласности са захтјевима комунитарног права, у оној мјери у којој им је према националном праву дато дискреционо право да тако поступају.“²⁵

3. Доктрина супремације и њена улога у конституционализацији комунитарног правног поретка

Друга доктрина коју је развио Европски суд правде је доктрина супремације комунитарног права. Ова доктрина представља допуну доктрине директног дејства и неријетко се ове доктрине описују као двије стране исте медаље. Наредни редови су посвећени приказу настанка доктрине супремације и анализи њеног дејства на националне правне поретке.

3.1. Настанак доктрине супремације

Увођење доктрине директног дејства у правни поредак Европске заједнице имало је за посљедицу да већи број друштвених односа буде директно регулисан нормама комунитарног права. У оној ситуацији када се десило да се исти друштвени однос регулише на различите начине у комунитарном и националном праву појавило се питање која норма има превагу, да ли комунитарно право има примат у односу на национално. Оснивачки уговори не нуде експлицитно рјешење овог питања.

²⁴ Case 14/83 *Von Colson and Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen* [1984] ECR 1891, Case 80/86 *Officier van Justitie v. Kolpinghuis Nijmegen BV* [1987] ECR 3969, Case C-106/89 *Marleasing Sa v. La Comercial Internacional de Alimentacion Sa* [1990] ECR I-4135, Case C-456/98 *Centrosteel v. Adipol* [2000] ECR I-6007.

²⁵ Case 14/83 *Von Colson and Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen* [1984] ECR 1891, para. 28.

Теоретски је могуће ово питање третирати као однос између унутрашњег и међународног права. Тако би рјешење ове дилеме зависило од устава поједине државе чланице који би утврдио примат националног, односно међународног права, тако што би национални уставни усвајајући монистичку или дуалистичку теорију међународног права ријешили ово питање. Међутим, потреба за униформном и ефикасном примјеном комунитарног права није толерисала слободу држава чланица да саме одлучују како да се ријешу евентуални сукоб комунитарног и националног права. Европски суд правде је чврсто стајао на позицији да се однос комунитарног и националног права не смије поистовијетити са односом између међународног и унутрашњег права, јер комунитарно право није међународно право, у класичном смислу.²⁶ Било је потребно да се укаже прилика да Суд изнесе свој став афирмишући положај комунитарног правног система. То се и десило у одлуци у случају *Costa v. ENEL*, у коме се поставило питање односа двају правних система. Суд је утврдио принцип супремације комунитарног у односу на национално право.²⁷ У овом случају је утврђено да националне норме, иако донесене након усвајања комунитарних, не смију бити супротне њима, а ако су усвојене не могу се примијенити на односе који су регулисани комунитарним правом. Своју одлуку у овом случају, Европски суд правде је засновао на сљедећем образложењу:

„За разлику од обичних међународних уговора, Уговор о Европској економској заједници, је створио сопствени правни систем, који је по ступању на снагу Уговора, постао саставни дио правних система држава чланица и који њихови судови морају да примјењују.

Оснивањем Заједнице неограниченог трајања, која има своје сопствене институције, сопствени субјективитет, правну способност и способност представљања на међународном плану, и нарочито, стварну власт која проистиче из ограничења суверенитета или преноса власти од стране држава Заједници, државе чланице су ограничиле своја суверена права, иако у ограни-

²⁶ Simon, *op. cit.*, note 5, p. 408.

²⁷ Case 6/64 *Costa v. ENEL* [1964] ECR 585, Клијент и дионичар национализоване компаније за производњу и дистрибуцију електричне енергије, господин Коста оспорио је уставност италијанског закона којим је извршена национализација ове компаније. Уставност је оспорена не само у погледу усаглашености са Уставом, већ и у погледу усаглашености са Уговором о Европској економској заједници који забрањује приватизацију у питању.

ченом обиму, и тако су створиле правни систем који обавезује како њих тако и њихове држављане.²⁸

Ово образложење подсјећа на образложење дато у пресуди *Van Gend en Loos*. Суштина се огледа у истицању посебности правног поретка и указивању на ограничење суверенитета држава чланица, односно преноса њихових овлаштења на Европску заједницу која постаје суверена у том домену.

3.2. Улога супремације у заштити униформне примјене комунитарног права и обим супремације

С обзиром на различитост правних традиција држава чланица које улазе у састав Европске уније, односно Европске заједнице, ради ефикасног провођења комунитарног права, а самим тим и политика које утврђују комунитарне институције у интеграционом процесу, потребно је обезбиједити његову униформност. Униформност комунитарног права значи да све комунитарне норме у свим државама чланицама имају исто значење, исту обавезујућу снагу и исту садржину.²⁹

Значај супремације за униформност комунитарног права потврдио је и Европски суд правде у случају *Internationale Handelsgesellschaft* истичући да:

„Кориштење националних прописа и концепта националног права да би се судило о важењу мјера које су усвојиле комунитарне институције било би штетно по униформну и ефикасну примјену комунитарног права. Важење оваквих мјера може се оцјењивати само у свјетлу комунитарног права. У ствари, право засновано на Уговору, као независан извор права, не може због такве своје природе бити надјачано националним прописима, без обзира на њихову форму, а да не буде лишено свог карактера комунитарног права и да се и сам правни основ Заједнице не доведе у питање.“³⁰

Истовремено из ове одлуке можемо да закључимо да комунитарно право има превагу над националним правом у цјелини, без обзира о којој врсти правних извора да се ради, укључујући и сам

²⁸ Case 6/64 *Costa v. ENEL* [1964] ECR 585, p. 593.

²⁹ Simon, *op. cit.*, note 5, p. 409.

³⁰ Case 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* [1970] ECR 1125, para. 3.

устав држава чланица.³¹ То је и сам Суд потврдио више пута понављајући да ни устав ни институционалне одредбе не смију да представљају препреку пуном дејству комунитарног права.³² Иако се односи на све националне акте, супремација остаје и даље релативна, у том смислу, да има дејство само у оном домену који улази у оквир комунитарних надлежности.

3.3. Посљедице доктрине супремације

Установљавање доктрине супремације комунитарног права имало је низ значајних посљедица уставноправног карактера по државе чланице. Ове посљедице се огледају кроз двоструко дејство супремације комунитарног права: аброгационо дејство (обавезу непримјењивања националне норме супротне комунитарној) и блокирајуће дејство (забрана усвајања националне норме супротне комунитарном праву).

3.3.1. *Обавеза непримјењивања националног права – аброгационо дејство (effet abrogatoire)*

Обавеза државних органа да не примјене националну норму супротну комунитарном праву је утврђена у одлуци у случају *Simmenthal* гдје је указано на практичне посљедице конституционализације комунитарног права. Национални судови се обавезују да, по службеној дужности, одбију да примјене оне националне норме које су у супротности са комунитарним правом.³³ У случају *Fratelli Costanzo* иста је обавеза била утврђена и за органе управе. Дакле, и управни органи су обавезани да одбију примјену оних националних норми које су супротне комунитарном праву у рјешавању о правима и обавезама физичких и правних лица у управним стварима из своје надлежности.³⁴ Аброгационо дејство у својој суштини представља позитивну обавезу коју имају органи држава чланица од момента приступања Европској унији.

Посебан епилог пред Европским судом правде је доживјело питање примјене привремених мјера у случају *Factortame*. Наиме, ако би национално право било препрека да се странци у поступку дозволи

³¹ Simon, *op. cit.*, note 5, p. 410.

³² Case 473/93 *Commission v. Luxembourg* [1996] ECR I-3207, para. 9.

³³ Case 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA* [1978] ECR 629, para. 24.

³⁴ Case 103/88 *Fratelli Costanzo v. Milano* [1989] ECR 1839, para. 30-31.

привремена мјера ради заштите њених права утврђених у комунитарном праву, национални суд треба да одбије примјену такве националне норме.³⁵

Сасвим разумно, овдје се може поставити питање правног важења националне норме која је супротна комунитарном праву. Треба истаћи да се примат комунитарног права над националним ограничава на обавезу националних органа, судских и управних, да не примјене супротну националну норму, али то не значи и њихову обавезу да супротну националну норму прогласе неважећом у свакој појединој ситуацији. Ова норма и даље може да задржи своју правну снагу, али се не може примијенити на оне друштвене односе за чије је регулисање надлежна Европска заједница, односно који су уређени комунитарним прописима.³⁶ У том домену комунитарне надлежности примјењиваће се комунитарна норма.

3.3.2. *Забрана усвајања националног права супотног комунитарном праву – блокирајуће дејство (effet bloquant)*

Посљедица супремације комунитарног права се не своди само на то да национално право које је супотно комунитарном постаје аутоматски непримјењиво након ступања на снагу оне комунитарне норме која на други начин уређује исти друштвени однос, већ садржи и забрану за државне органе да усвајају националне норме супротне комунитарним прописима, јер државе чланице нису овлаштене да их усвајају.³⁷ Ово блокирајуће дејство доктрине супремације представља негативну обавезу за органе држава чланица, они морају да се суздрже од доношења својих правних аката који су супротни комунитарним прописима.

Интегрисање држава у Европску заједницу представља редукацију у државном суверенитету на коју су оне пристале. Тако се дешава да интегрисање, прије свега, мијења саму структуру националних правних система. Логично, подвргавање држава чланица Заједници захтијева да комунитарно право има превагу у односу на национално у сфери надлежности Заједнице.³⁸ У својим законодавним активностима, као и доношењем подзаконских аката и других прописа,

³⁵ Case C-213/89 *Regina v. Secretary of State of Transport, ex parte Factortame Ltd.* [1990] ECR I-3313.

³⁶ Simon, *op. cit.*, note 5, p. 414.

³⁷ Stein, *op. cit.*, note 7, p. 13.

³⁸ Francisco Rubio Llorente, *Constitutionalism in The Integrated States of Europe*, Working paper, No 5/98, Jean Monnet Center, p. 13.

законодавни и извршни органи држава чланица морају да поштују супремацију комунитарног права. Дакле, поред обавезе да се приликом примјене права одбаце норме супротне комунитарним, постоји обавеза да се и приликом стварања права, односно доношења прописа не усвајају оне норме које крше комунитарно право, као право са већом правном снагом, хијерархијски постављено изнад националног права.³⁹

Једна од битних карактеристика супремације јесте та да битно утиче и на формалну подређеност влада, односно извршне власти, својим парламентима, односно законодавној власти. У контексту европских интеграција, секундарни акти Заједнице, усвојени на првом мјесту у Савјету Европске уније, који чине представници националних влада, имају сада, захваљујући принципу супремације комунитарног права, примат над националним прописима, укључујући оvdје и законе које усвајају национални парламенти.⁴⁰ Дакле, супремација је вишеструко профилирала уставни положај државних органа, стављајући на прво мјесто императив интеграционих процеса.

3.3.3. Улога националних судова у примјени комунитарног права

Анализа односа комунитарног и националног права треба да узме у обзир и питање правних средстава која стоје на располагању националним судовима. Рјешавање претходног питања које се односи на тумачење и примјену комунитарних прописа у смислу члана 234. Уговора о оснивању Европске заједнице је кључно за однос националног суда и Европског суда правде. Овај механизам се користи када се у поступку пред националним судом појави питање које се тиче тумачења и примјене комунитарног права. Национални суд може, односно мора, ако се ради о инстанци против чије одлуке није могуће изјавити редовни правни лијек, да прекине поступак и да се обрати Европском суду правде са захтјевом да ријешити ово претходно питање дајући одговор како да се примјени комунитарна норма у датој правној ствари.⁴¹ Значај овог механизма се огледа у томе да су путем њега и створене доктрине које одређују карактер комунитарног правног поретка.

Кориштење механизмом прелиминарног питања из члана 234 Уговора о оснивању Европске заједнице довело је до учешћа

³⁹ Такав став је изрекао и Суд у пресуди *Case 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA* [1978] ECR 629.

⁴⁰ Llorente, *op. cit.*, note 38, p. 14.

⁴¹ Article 234. Treaty Establishing European Community, Consolidated Version, OJ of the EC, C 325/33.

националних судова у провођењу комунитарног права. У оваквој ситуацији, остали органи државне власти су проводили одлуке својих судова слиједећи уставне обавезе. Консеквентно и комунитарно право које је се примјењивало у случајевима рјешаваним пред националним судом потпуно се изједначава са националним.⁴²

Процес конституционализације је довео до тзв. *ојачања судске власти*. За ово ојачање судске власти карактеристично је да су национални судови, како нижи, тако и виши, користећи се механизмом прелиминарног питања и тумачењима која даје Европски суд правде у одговарајућем поступку, стекли моћ да одлучују да ли да примјене националне норме у оним случајевима који су од значаја за примјену комунитарног права. Дакле, узимају, на одређени начин, прерогативе уставносудских органа. Нижи судови су нарочито били заинтересовани за овај механизам који са, уставноправног аспекта, ојачава њихов положај у националном правном поретку јер стичу она овлашћења која према националном уставном уређењу не би никада имали.⁴³ Супремација комунитарног права ослобађајући националне судије обавезе да примјењују национално право, ако је оно супротно комунитарном, претвара их у комунитарне судије, а комунитарно право у национално.⁴⁴

4. Прихватање доктрина директног дејства и супремације од стране држава чланица

Како доктрине директног дејства и супремације представљају *неписане правне принципе*,⁴⁵ посебно питање везано за њихово увођење јесте прихватање ових доктрина као принципа који уређују однос између комунитарног и националног права. У својој суштини, ови принципи афирмишу комунитарно право у односу на национално, а када је ријеч о доктрини супремације, битно залазе и у само питање суверенитета држава чланица. Због тога су, у почетку развоја ових доктрина, националне институције, на првом мјесту врховни и уставни судови показивали отпор према њиховом прихватању.⁴⁶ Међутим,

⁴² Weiler, 'A Quiet Revolution, The European Court of Justice and its Interlocutors', *op. cit.*, note 12, p. 519.

⁴³ *Ibid.* p. 523.

⁴⁴ Llorente, *op. cit.*, note 38, p. 13.

⁴⁵ De Witte, *op. cit.*, note 11, p. 193.

⁴⁶ О овоме видјети шире у Paul Craig & Gráinne de Búrca, *EU Law: Text, Cases and Materials*, 3rd Edition, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 285-315.

развој процеса европских интеграција је показао да су ови принципи и њихово безусловно прихватање кључни за успјешну реализацију циљева интеграција и провођење комунитарних политика. Тако је временом и јуриспруденција националних судова ишла линијом афирмације директног дејства и супремације комунитарног права. Супремација и директно дејство су признати као саставни дио *acquis communautaire*, и све државе коју су приступиле или приступају Европској унији дужне су да их прихвате. Ове доктрине имају посебан утицај и на уставе држава чланица, тако да је већина садашњих држава чланица, као и кандидата за чланство извршила одговарајуће уставне промјене. Уговор о успостављању Устава за Европу, чији је процес ратификације суспендован и чија је судбина неизвјесна, изричито је у члану I-6 утврдио да: „Устав и прописи које усвоје институције Уније у вршењу својих надлежности имају примат над прописима држава чланица.“⁴⁷ Прихватањем Европског устава, принцип супремације би био и формалноправно признат.

5. Комунитарни правни поредак као нови правни поредак

Поред тога што је утврдио постојање директног дејства у случају *Van Gend en Loos*, Суд је дао и своју оцјену природе правног поретка који се темељи на оснивачким уговорима утврђујући да:

„Заједница успоставља **нови правни поредак** међународног права у чију су корист државе чланице ограничиле своја суверена права, премда у ограниченом обиму, и чији субјекти нису само државе чланице већ и њихови држављани.“⁴⁸

Чињеница да Суд комунитарни поредак третира као *нови правни поредак*, а не као класично међународно право од посебног је значаја за процес конституционализације комунитарног права. Овај нови правни поредак се разликује од класичног међународног права по неколико основа. На првом мјесту, ова различитост се огледа у надлежностима Заједнице, комунитарним институцијама и њиховим правним актима, затим, субјектима комунитарног права и коначно предмету регулисања овог правног система.

⁴⁷ Treaty Establishing A Constitution for Europe, OJ of the EU, C 310/1, 16.12.2004.

⁴⁸ Case 26/62 *NV Algemene Transporten Expeditie Ondernemeng van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, [1963] ECR I, p. 12.

Заједница је посебна творевина која има своје надлежности у оном домену у коме су се државе чланице одрекле свог суверенитета, односно у коме су оне пренијеле своја овлаштења Заједници. Формиран је и посебан институционални оквир на нивоу Заједнице који независно од органа држава чланица, а према унапријед утврђеним процедурама доноси прописе у областима у којима је Заједница надлежна. Комунитарно право има своје посебне изворе, који су различити од међународноправних. Поред оснивачких уговора, као примарних извора комунитарног права, институције Европске уније доносе своје прописе: уредбе, директиве и одлуке, који представљају секундарне изворе комунитарног права.⁴⁹ Показали смо да одредбе ових правних аката имају, под одређеним условима директно дејство. За разлику од комунитарног, међународно право карактеришу примитивни инструменти. Стварање, примјена и обезбјеђење њиховог поштовања су претежно повјерени државама. С друге стране Европска унија, односно Европска заједница посједује низ својих институција задужених за доношење прописа, процедуре њиховог усвајања и коначно, систем санкционисања њиховог кршења.⁵⁰ Ови прописи су, као што смо показали, директно примјењиви и имају јачу правну снагу у односу на националне прописе. Сви државни органи држава чланица, сходно својим надлежностима, дужни су да примјењују комунитарне изворе права када рјешавају о правима и обавезама физичких и правних лица. Надаље, дужни су да врше усклађивање својих прописа са комунитарним правним актима. Европска заједница има и међународно правни субјективитет, способност да склапа међународне уговоре.⁵¹

Надаље, субјекти овог новог правног поретка нису само државе, што је уобичајено за класично међународно право, него су и држављани држава чланица, гдје овај појам треба тумачити као приватноправне субјекте, односно физичка и правна лица. Својим прописима, институције Европске заједнице успостављају њихова субјективна права и намећу им обавезе.

Комунитарно право за превасходан предмет свог регулисања има оснивање и функционисање унутрашњег тржишта које је успостављено између држава чланица Европске уније. Оснивачки уговори имају намјеру да домаћа тржишта замијене са заједничким и јединственим унутрашњим тржиштем постепеном хармонизацијом

⁴⁹ Чл. 249 Уговора о успостављању Европске заједнице.

⁵⁰ Чл. 7 Уговора о успостављању Европске заједнице установљава институције које ће обављати послове из надлежности Заједнице, чл. 220-245 Уговора утврђују улогу Европског суда правде.

⁵¹ Case 6/64 *Costa v. ENEL* [1964] ECR 585, p. 593.

економских политика и прописа држава чланица.⁵² Правни односи који настају у овако уређеном унутрашњем тржишту, без обзира на предмет, лица и мјесто настанка губе карактер међународних и постају унутрашње-правни односи јер су регулисани јединственим прописима и на јединствен начин. Уређују се било прописима које доносе институције Европске заједнице, било националним актима који су хармонизовани са комунитарним прописима.⁵³ Дакле, са аспекта унутрашњег тржишта, као и свих политика које су у надлежности заједнице у вези са унутрашњим тржиштем, комунитарно право представља заједничко унутрашње право, а не међународно, у класичном смислу.⁵⁴ Поред тога, норме које регулишу унутрашње тржиште не тичу се само понашања држава чланица и њихових влада, већ установљавају како права тако и обавезе за физичка и правна лица, што није случај за класично међународно право.⁵⁵

6. Закључак

Већ више од 40 година, централно мјесто у теорији комунитарног правног поретка заузимају двије доктрине, утемељене и развијене од стране Европског суда правде, доктрина директног дејства и доктрина супремације комунитарног права, које се сматрају његовим конститутивним и темељним својствима.⁵⁶ Ова два темељна института новог правног поретка, како овај суд означава правни систем базиран на оснивачким уговорима, који представљају *уставне основе Заједнице*,⁵⁷ имали су незаобилазну улогу у процесу такозване конституционализације комунитарног права. У овом раду смо показали како се тај процес конституционализације одвијао.

Захваљујући јуриспруденцији комунитарног суда, прописи институција Европске уније су у погледу дејства изједначени са

⁵² Case 270/80 *Polydor Ltd. Et al. v. Harlequin Record Shops Ltd.* [1982] ECR 329, para. 348.

⁵³ Чл. 94 Уговора о успостављању Европске заједнице утврђује обавезу држава чланица да своје законе, прописе и опште акте усклађују са прописима комунитарних институција.

⁵⁴ Cf. Lagrange, AG, in Case 8/55 *Fédération Charbonnière de Belgique v. High Authority* [1955-1956] ECR 245, p. 277

⁵⁵ P.J.G Kapteyn & P. Verloren van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities*, Third Edition, Kluwer Law International, London-The Hague-Boston, 1998, p. 78.

⁵⁶ Такав је став изразио Европски суд правде у свом мишљењу: Opinion 1/91, [1991] ECR 1-6079, para. 21.

⁵⁷ Види: para. 3 of Case 294/83 *Parti Ecologiste Les Verts v. Parliament* [1986] ECR 1339, para. 21 of Opinion 1/91 [1991] ECR 6079.

националним прописима, а однос комунитарног права према праву држава чланица је дефинисан слично односу између правног система федерације и федералних јединица. У том смислу и оснивачки уговори постају "*транснационални устав*".⁵⁸ Комунитарно право се афирмише као заједничко унутрашње право држава чланица Европске уније.

Креирајући нови правни поредак, Европски суд правде је, користио механизам претходног питања дајући уставноправну интерпретацију оснивачких уговора и, "*он се јасно показао фундаменталним у стварању Европског правног поретка и, заиста, у трансформацији уговора од класичних инструмената међународног права у устав квази-федералне творевине*".⁵⁹ Суд је на оснивачке уговоре примијенио телеолошко тумачење, обезбјеђујући себи, најширу слободу приликом њихове интерпретације. Разлог зашто је Суд тако поступао лежао је у немогућности да се, због различитих политичких обзира, ове двије доктрине уграде у оснивачке уговоре, приликом конституисања Европске заједнице. За разлику од преговарача оснивачког уговора, Европски суд правде, важећи за неприкосновени правни ауторитет, сам је себи дао слободу да новонастали правни поредак тумачи на начин који иде у прилог продубљивању интеграционих процеса. Овако је потврдио своју улогу кључног фактора у процесу конституционализације комунитарног правног поретка који је проведен у дјело у сарадњи са националним судским органима.

⁵⁸ Stein, *op. cit.*, note 7, pp. 1-27.

⁵⁹ Francis G. Jacobs, 'The Evolution of the European Legal Order', in: *Common Market Law Review*, Vol. 41, 2004, pp. 307-308.

Литература:

Правни извори:

1. Treaty Establishing The European Community, Consolidated Version, OJ of the EC, C 352/33.
2. Treaty on European Union, Consolidated Version, OJ of the EC, C 352/33.
3. Treaty Establishing A Constitution for Europe, OJ of the EU, C 310/1, 16.12.2004.

Судска пракса:

Стални међународни суд правде:

1. Court permanente de justice internationale, Avis consultatif, 3 Mars 1928, Compétences des tribunaux de Dantzig, Série B, No. 15

Европски суд правде:

1. Lagrange, AG, in Case 8/55 *Fédération Charbonnière de Belgique v. High Authority* [1955-1956] ECR 245
2. Case 26/62 *NV Algemene Transporten Expeditie Ondernemeng van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, [1963] ECR I
3. Case C-6/64 *Costa v. ENEL* [1964] ECR 585
4. Case 57/65 *Alfons Lütticke GmbH v. Hauptzollamt Saarlouis* [1966] ECR 19
5. Case 9/70 *Franz Grad v. Finanzant Traunstein* [1970] ECR 825
6. Case 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* [1970] ECR 1125
7. Case 41/71 *Van Duyn v. Home Office* [1974] ECR 1337
8. Cases 21-24/72 *International Fruit Company v. Produktschap voor Groenten en Fruit* [1972] ECR 1219
9. Case C 39/72 *Commission v. Italy* [1973] ECR 101
10. Case C 34/73 *Variola Spa v. Amministarzione Italiana delle Finanze* [1973] ECR 981
11. Case 43/75 *Defrenne v. Sabena* [1976] ECR 455
12. Case 106/77 *Amministarzione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA* [1978] ECR 629
13. Case 270/80 *Polydor and RSO Records Inc v. Harlequin record Shops and Simons Records Ltd.* [1982] ECR 329
14. Case 104/81 *Hauptzollamt Mainz v. Kupferberg* [1982] ECR 3641

15. Case 14/83 *Von Colson and Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen* [1984] ECR 1891
16. Case 293/83 *Gravier v. City of Liège* [1985] ECR 593
17. Case 294/83 *Parti Ecologiste Les Verts v. Parliament* [1986] ECR 1339
18. Case 152/84 *Marshall v. Southampton & South West Hampshire АНА* [1986] ECR 732
19. Case 80/86 *Officier van Justitie v. Kolpinghuis Nijmegen BV* [1987] ECR 3969
20. Case 186/87 *Cowan v. French Treasury* [1989] ECR 195
21. Case 103/88 *Fratelli Costanzo v. Milano* [1989] ECR 1839
22. Case C-106/89 *Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentacion Sa* [1990] ECR I-4135
23. Case C-213/89 *Regina v. Secretary of State of Transport, ex parte Factortame Ltd.* [1990] ECR I-3313
24. Opinion 1/91 [1991] ECR 6079
25. Case C-91/92 *Dori v. Recreb* [1994] ECR I-3325.
26. Case C-426/93 *Germany v. Council* [1995] ECR I-3723
27. Case 473/93 *Commission v. Luxembourg* [1996] ECR I-3207
28. Case C-456/98 *Centrosteeel v. Adipol* [2000] ECR I-6007

Књиге и чланци:

1. Paul Craig & Gráinne de Búrca, *EU Law: Text, Cases and Materials*, 3rd Edition, Oxford University Press, Oxford, 2003.
2. Denys Simon, *Le système juridique communautaire* (3rd edition), Presses Universitaire de France, Paris, 2001.
3. Margot Horspool, *European Union Law*, 3rd Edition, Lexis Nexis, London, 2003.
4. J.G Kapteyn & P. Verloren van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities*, Third Edition, Kluwer Law International, London-The Hague-Boston, 1998.
5. Eric Stein, 'Lawyers, Judges, and The Making of A Transnational Constitution', in: *American Journal of International Law*, Vol. 75, No. 3, 1981, pp. 1-27.
6. Sacha Prechal, 'Does Direct Effect still matter', in: *Common Market Law Review*, No. 37/2000, pp. 1047-169.
7. Bruno de Witte, 'Direct Effect, Supremacy, and the Nature of the Legal Order', in: Paul Craig & Grainne de Burca (eds.), *The*

- Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pp. 177-212.
8. Joseph H.H. Weiler, 'A Quiet Revolution, The European Court of Justice and its Interlocutors', in: *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 4, January 1994, pp. 510-534.
 9. Patrick Birkinshaw, *Supranationalism, the rule of law and constitutionalism in the Draft Union Constitution*, Quenn's Papers on Europeanisation, No 5/2003.
 10. Joseph H.H. Weiler, 'The Community System: The Dual Character of Supranationalism', in: *Yearbook of European Law*, No. 1, 1982, pp. 267-306.
 11. Francis G. Jacobs, 'The Evolution of the European Legal Order', in: *Common Market Law Review*, Vol. 41, 2004, pp.
 12. Francisco Rubio Llorente, *Constitutionalism in The Integrated States of Europe*, Working paper, No 5/98, Jean Monnet Center