

Др Пешер Фишер (Peter Fischer)
директор Института за европско право
Правног факултета у Бечу

ДА ЛИ ПОСТОЈИ ЕВРОПСКИ ИДЕНТИТЕТ У ОБЛАСТИ ПРАВА?*

Нека разматрања о природи и садржини Европског права

1. УВОД

Професор Seidl-Hohenveldern је у свом вредном прилогу у књизи *Festschrift für Stephan Verosta*¹ први дискутовао о улози која је дата Европском праву на основу аустријског Савезног закона о универзитетским студијама из 1978. године² у оквиру наставних плано-

* Ово је превод чланка који је објављен на енглеском језику у књизи G. Hafner, G. Loibl, A. Rest, L. Sucharipa-Behrmann и K. Zemanek (редактори): *Liber Amicorum Professor Ignaz Seidl-Hohenveldern*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, 1998, стр. 157—173. Превод сачинила др Маја Станивуковић, професор Међународног приватног права на Правном факултету у Новом Саду. Катедра за међународно право и међународне односе је још у новембру 1999. године предложила да се предмет Европско право и организације уведе као опциони предмет Правног факултета у Новом Саду. Нажалост, тадашња настојања нису уродила плодом, али се аутор превода нада да је општа клима за увођење овог предмета у наставни план сада повољнија и жели овим преводом да обавести домаћу правну јавност о дилемама са којима се суочавала аустријска правна доктрина када је сличан наставни предмет прихватан као део наставног плана на аустријским универзитетима.

Овај чланак представља проширену верзију два предавања која је аутор одржао у Финској на Универзитетима у Хелсинкију и Тампереу 23. и 24. новембра 1997. године. Аутор исказује своју захвалност асистенту за научноистраживачки рад магистру Sophie Häusler за драгомену помоћ коју му је пружила својим материјално-правним и лингвистичким примедбама.

¹ Ignaz Seidl-Hohenveldern, „Europarecht im österreichischen Gesetz über das Studium der Rechtswissenschaften“, Peter Fischer, Herbert Franz Köck and Alfred Verdross (eds.), *Völkerrecht und Rechtsphilosophie, Internationale Festschrift für Stephan Verosta zum 70. Geburtstag* (Berlin 1980), стр. 59 et seq.

² *Budengesetz vom 2. März 1978 über das Studium der Rechtswissenschaften*, BHBl, 1978/40.

ва правних студија на аустријским универзитетима. Закон о универзитетским студијама описује овај нови предмет у правном образовању као „Европско право са правом наднационалних организација”. Ова широка дефиниција стога покрива не само право Европских заједница, него такође и право других европских организација, као што су Савет Европе, НАТО, а у то време чак и право Савета за међусобну економску сарадњу (SEV-a), који је у међувремену престао да постоји.³ Имајући у виду овај правни појам „велике Европе”, који је аустријски законодавац применио на ову нову дисциплину Европског права уведена у аустријске студије права⁴, човек коме је посвећена ова књига (Ignaz Seidl-Hohenveldern, аустријски професор међународног права, прим. прев.) долази до закључка да предмет Европско право представља део међународног права. Он, међутим, признаје да се може заузети другачији став када је у питању право Европских заједница (Европско право *stricto sensu*), које се због својих посебних карактеристика⁵ сматра правним системом који се разликује од класичног међународног права.

Прошло је скоро двадесет година од када је професор Seidl-Hohenveldern урадио поменути студију. Од тада је Европска заједница постала део Европске уније (у даљем тексту: ЕУ) основане Уговором о Европској унији од 7. фебруара 1992. године (у даљем тексту: УгЕУ), проширила се на шест нових држава,⁶ укључујући и Аустрију и ускоро ће отпочети преговоре о приступању пет бивших социјалистичких европских држава (односно, делова тих држава).⁷ С обзиром на ове чињенице, чини нам се да је легитимно поново размотрити питање положаја Европског права у Европи која се све више шири и продубљује. Могу ли све области тога предмета и даље бити посматране као део (регионалног) међународног јавног права, којим се успостављају правни односи између суверених и независних држава, без обзира што се ради о односима чврсте повезаности? Или је можда, Европско право у међувремену поступно постало израз нешто вишег облика интеграције између ових држава? Уколико је

³ Seidl-Hohenveldern, *Europarecht*, *op. cit.*, стр. 64.

⁴ Из тог разлога, прва и најобухватнија књига о Европском праву објављена у Аустрији одражава овај шири појам предмета. Редактори књиге *Europarecht einschließlich des Rechtes der supranationalen Organisationen* (1. издање 1986. године, 3. издање 1997. године). Peter Fischer, Hibert Franz Köck и Alfred Verdross, укључују у садржај ове књиге не само право ЕЗ (ЕУ) него такође и право разних других регионалних европских организација, а нарочито Савета Европе, WEU (Западно-европска унија), НАТО, Конференције за безбедност и сарадњу у Европи (сада ОЕБС), итд.

⁵ *Ibid.* види такође, Peter Fischer, „Да ли је Европска заједница међународна организација?” у књизи: Konrad Ginther, Gerhard Hafner, Winfried Lang, Hanspeter Neuhold и Lilly Sucharipa-Behrmann (редактори), *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität. Festschrift für Karl Zemanek zum 65. Geburtstag* (Berlin 1994), стр. 179 *et seq.*

⁶ То су Грчка (1981. г.), Шпанија и Португалија (1986. г.), Аустрија, Финска и Шведска (1995. г.).

⁷ То су Чешка Република, Мађарска, Пољска, Естонија и Словенија.

то случај, морамо се даље запитати, да ли већ сада постоји нека врста *евројског идентитета* у области права.

Ова питања такође заслужују пажњу, због тога што се ових дана поново разматрају наставни планови правних студија на аустријским универзитетима, на основу Закона о универзитетским студијама из 1997. године који је ступио на снагу 1. августа 1997. године.⁸ Једно од питања о којима се највише расправљало тиче се положаја предмета „Европско право”, који је до сада био опциони предмет, а сада треба да постане обавезни предмет на аустријским правним факултетима. Проблем је у најужој вези са питањем да ли Европско право представља самосталну (посебну) грану права,⁹ коју треба подучавати посебно, или оно чини део традиционалних предмета у наставним плановима правних факултета. У том смислу, оно се може сматрати делом међународног јавног права, уставног права, или оних предмета на које се одређени законодавни акт Заједнице у датом случају односи.¹⁰ Прво схватање може се описати као теорија јединства, а друго се може назвати теоријом дезинтеграције,¹¹ која би у крајњој линији водила нестанку предмета као целине.¹²

II. УЛОГА ПРАВА У УНИЈИ КОЈА СВАКИМ ДАНОМ ПОСТАЈЕ СВЕ ХОМОГЕНИЈА

A — Идентитет: Екстерни и интерни аспекти

„Идентитет” се обично дефинише као „стање истоветности”, односно истоветност неке ствари са самом собом, или као индивидуалност, односно личност.¹³ Идентитет може имати свој екстерни и интерни аспект. Екстерни аспект тиче се односа између датог ентитета и других ентитета. Што се тиче ЕУ, овај аспект се изричито

⁸ *Universitäts Studiengesetz 1997*, BGBl, 1997/48.

⁹ Види, Herbert Franz Köck, „On the Unity of European Law. European Law as Separate Body of Law and as an Independent Subject of Legal Doctrine”, K. C. Wellens (редактор), *International Law: Theory and Practice, Essays in Honor of Eric Suy* (1998), у штампи.

¹⁰ Према овом гледишту, Упутство (директива) ЕЗ која садржи нпр. правила о праву конкуренције спадала би у предмет „Привредно право”, правила ЕЗ о запошљавању постала би део предмета „Социјално и радно право”, итд.

¹¹ Види, Peter Fischer, „Die Einheit des Europarechts als dogmatisches und didaktisches Problem”, Herbert Franz Köck (редактор), *Beiträge zum Österreichischen Völkerrechtstag 1997 in Traunkirchen* (Vienna 1998) (у штампи).

¹² Тако, могло би се тврдити да примарно право Заједнице, због тога што се ради о праву међународног уговорног карактера, представља део међународног права и права међународних организација, док би секундарно право заједнице било расподељено по одговарајућим предметима у традиционалном наставном плану правних факултета. На основу ове претпоставке могло би се закључити да не постоји посебна грана Европског права.

¹³ William Geddie (редактор), *Chamber's Twentieth Century Dictionary* (Glasgow 1956), стр. 525.

помиње у УгЕУ на следећи начин: „Унија ће поставити себи следеће циљеве: да потврди свој *идентитет*¹⁴ на међународној сцени”.¹⁵ Унутрашњи аспект, с друге стране, тиче се „правне истоветности” унутар ентитета, тј. европских држава. Да ли постоји такав правни идентитет? Један осврт на историјску позадину европске интеграције може бити користан да би се дао одговор на ово питање.

В — Кратак историјски осврт

Средњовековна Европа имала је на располагању тзв. *ius commune Europeum*, правни систем заснован на римском праву и латинском језику који су били заједнички свим европским сувереним ентитетима, кнежевинама, градовима-државама и другим сличним ентитетима тадашњег времена. Студенти права су, сходно томе, могли да проведу један семестар својих студија права на Универзитету у Болоњи, затим други на Сорбони у Паризу, следећи можда на Карловом универзитету у Прагу и коначно, један на Alma Mater Rudolphina у Бечу, факултету који је 1365. г. основао војвода Рудолф IV, припадник династије Хабзбурга.¹⁶ Латински је био *lingua franca*, заједнички језик.

Доба апсолутизма, које се ослањало на теорију о суверенитету, довело је до дезинтеграције те правне области у Европи.¹⁷ Свака национална држава успоставила је свој сопствени правни систем као природну последицу своје независности од цара и папе. Европа је постала правно подељена на тзв. земље цивилног права (*civil law*) које су се заснивале на кодификованом праву, као нпр. Француска, Шпанија, касније и Италија и Свето римско царство (касније Аустрија) с једне стране и државе које су наставиле да се придржавају обичајног права (*common law*), као нпр. Енглеска, а касније такође и Ирска, с друге стране. Систем *common law*-а заснива се на прецедентима: право није записано у законцима, као што је нпр. *Code Napoleon* (француски Грађански законик од 1804. г., прим. прев.),

¹⁴ Реч је истакнута од стране аутора.

¹⁵ „Нарочито кроз имплементацију заједничке спољне и безбедносне политике”. Члан В, друга алинеја, УгЕУ; ова одредба појављује се у сличној верзији у члану 2. Уговора из Амстердама од 2. октобра 1997. године. Питање, да ли Европска унија поседује међународну правну личност (subjektivitet) или не, неће бити предмет расправе у овом раду. Ово питање је предмет другог прилога у овој књизи. Види В. УгЕУ.

¹⁶ Види уопште, Lloyd E. Blanch и Isaac Leon Kandel, „University, I. Medieval Universities”, Encyclopedia Britannica, Vol. 22 (Chicago итд. 1967), стр. 745 *et seq.*

¹⁷ Види уопште, Hermann Mosler, „European Law — Does it Exist?”, *Current Legal Problems* 19 (1966), стр. 189 *et seq.* и Peter Fischer, „Europearecht — Betrachtungen über Ursprung und Inhalt dieser neuen Rechtsdisziplin aus österreichischer Sicht”, Alois Mock и Herbert Schambeck (редактори), *Verantwortung in unserer Zeit, Festschrift für Rudolf Kirchschläger* (1990), стр. 61 *et seq.*

Општи грађански законик у Аустрији, итд., већ судија мора да га утврди на основу ранијих судских одлука које се називају прецедентима.

Мада се у већини националних правних система у Европи још увек могу наћи трагови римског права, Континент је ипак постао не само политички подељен, него такође подељен у смислу националних правних система, на ентитете који су имали мало тога заједничког. Након појаве суверене државе, правног идентитета у смислу „истоветности једне ствари саме са собом” практично није било у Европи.

Међутим, у XVIII и XIX веку, политички и економски мотиви су подстакли европске државе да потраже неку правну форму сарадње на основу међународних уговора на које се примењивало међународно право. Ови уговори су утрли пут постизању извесног степена правног заједништва међу европским државама, које су тако често међусобно водиле немилосрдне ратове.

Тако је велики број међународних уговора, уговора о пријатељству, трговини и пловидби или о конзуларним пословима, садржавао правила веома слична неким од начела која се данас могу наћи у основним уговорима о Европској унији; она су се тицала стандарда најповлашћеније нације, што се данас постиже начелом недискриминације које је садржано у члану 6. Уговора о Европској заједници.¹⁸ Трговински споразуми су такође предвиђали право настањења, слободу кретања лица и друге теме које су добро познате сваком стручњаку за европско право.¹⁹ Поред тога, учињени су и стидљиви покушаји у правцу заштите људских права на Бечком конгресу 1815. године, када је усвојена Декларација против трговине робљем, која је обележила почетак елиминације ропства са светске сцене.²⁰ Могу се наћи споразуми у којима се врши позивање на „заједничка европска правна начела”.²¹ Можда је најинтересантнији документ те врсте Париски мировни уговор из 1856. године, којим је окончан Кримски рат. У члану VII овог уговора предвиђено је да велике европске силе свечано изјављују да примају Отоманско царство у Заједницу европских земаља и да му омогућавају да учествује

¹⁸ Члан 6, став 1. Уговора о Европској заједници каже: „У оквиру поља примене овог Уговора, и под резервом посебних одредаба које су у њему садржане, забрањује се свака дискриминација по основу држављанства”.

¹⁹ Види такође Meyer-Lindenberg, „Europäisches Völkerrecht”, Strupp-Schlochauer (редактори), *Wörterbuch des Völkerrechts*, Том 3, стр. 653.

²⁰ Види, Н. Berding, *Die Achtung des Sklavenhandels auf dem Wiener Kongreß 1814/15*, *Historische Zeitschrift*, Том 219 (1974), стр. 265.

²¹ Такав је споразум о железничкој концесији склопљен 18. маја 1872. године између (аустријске) железничке компаније и Отоманског царства, према којем су се уговорне стране споразумеле да штету која буде изазвана будућим ратовима или „политичким проблемима” надокнаде на основу „заједничких начела која важе у правима других великих нација Европе, као што су Аустрија, Италија, Француска и Немачка” (члан 18). Види, Peter Fischer, *Die internationale Konzession* (1974), стр. 354, 482.

у предностима европског јавног права (*droit public européen*).²² Овај уговор пружа јасан доказ о постојању неких правила која су била заједничка европским земљама, а заснивала су се на међународним уговорима и на обичају. Ово „старо европско право”, како се понекад назива,²³ чија садржина још није сасвим испитана, може се ипак посматрати као језгро модерног европског права (европског „common” law-a).

Параграф 4. Преамбуле Европске конвенције о људским правима (у даљем тексту: ЕКЉП) из 1950. године показује свест о овом историјском развоју, тако што помиње европско „заједничко наслеђе политичких традиција, идеала, слобода и владавине права”.²⁴

И то показује да је постојала нека заједничка правна основа у историји овог континента, која је, међутим, у знатној мери закопана катастрофалним последицама двају светских ратова, али која, бар се тако чини, почиње поново да излази на светлост дана.

С — „Европски” Устав као основа правног идентитета

Ако трагамо за европским идентитетом у поменутом смислу „стања у којем су ствари исте”, односно истоветности једне ствари саме са собом, односно у смислу „индивидуалности” или „личности”,²⁵ морамо се запитати да ли постоји, у правном смислу, основни закон на којем читава европска архитектура почива. То је питање постојања устава, који представља правни предуслов сваке друштвене организације. Уставом се дефинише структура једног политичког система, његови заједнички циљеви, поступак доношења одлука у њему, утврђују се надлежности његових институција односно органа, итд. То, међутим, не значи да такав основни закон или устав сам по себи ствара посебан идентитет који би превазилазио чињеницу да је створен један ентитет у оквиру којег се успостављају одређена права и обавезе између држава чланица. Тако нпр. Пакт о оснивању Лиге народа, мада је био уставног карактера, био је далеко од тога да створи било шта налик идентитету држава чланица. Исто се може рећи чак и за Уједињене нације, мада је функционирање система колективне безбедности донекле напредовало након завршетка хладног рата.²⁶

²² „... déclarent la Sublime Porte admise à participer aux avantages du droit public et du concert Européen”, Clive Parry, *The Consolidated Treaty Series*, Том 114, стр. 414.

²³ Hermann Mosler, „Europarecht — Ein neues Fach der Rechtswissenschaft”, *Jahrbuch der Universität Thessaloniki* (1968), стр. 419.

²⁴ Ian Brownlie, *Basic Documents in International Law* (3rd Ed. 1988), стр. 321.

²⁵ William Geddie (редактор), *Chamber's Twentieth Century Dictionary* (Glasgow 1956), стр. 525.

²⁶ Види, уопште, Ignaz Seidl-Hohenveldern и Gerhard Loibl, *Das Rechte der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationales Gemeinschaften* (6. издање, 1996), стр. 14 *et seq.*; Herbert Franz Köck и Peter Fischer, *Das Recht der internationalen Organisationen* (3. издање, Беч, 1997), стр. 108 *et seq.*

С друге стране, једна друштвена организација тешко може да оствари идентитет без устава. То је основни инструмент за креирање идентитета. У каквом облику треба да буде устав? Није нужно да устав буде у писменом облику, што показује политички систем у Уједињеном Краљевству. Нити устав мора бити садржан у једном и свеобухватном уставном документу. Каква је правна ситуација у том погледу у Европској унији?

1. Правни кораци ка евројској интеграцији

Садашња, прилично сложена структура Европске уније, резултат је више правних корака предузетих од 1950. године, када су се западноевропске државе сагласиле у већ поменутој ЕКЉП о једном свеобухватном каталогу људских права и основних слобода чија ће заштита заиста моћи да се спроведе у пракси.²⁷ Годину дана касније, потписивањем Париског уговора, обележен је почетак прве наднационалне организације, којој је поверена управа над индустријом угља и челика унутар целе Заједнице. Године 1957. Римским уговором овлашћена је Европска заједница за атомску енергију са заједничким задацима да обавља послове истраживања и коришћења атомске енергије. Најамбициознији циљеви су, међутим, инкорпорисани у другом Римском уговору, којим је основана Европска економска заједница. Њен задатак је био да сједини државе чланице у заједницу успостављањем заједничког тржишта које је подразумевало слободно кретање робе, лица, услуга и капитала. Надлежности Заједнице су се простирале на трговинску, пољопривредну, транспортну и социјалну политику, као и на конкуренцију. Јединствени европски акт из 1986. године даље је проширио надлежности Заједнице на питања као што је заштита животне средине, а такође формално увео европску политичку сарадњу у текст уговора, прекорачујући тако дотадашње привредне надлежности Заједнице, и ширећи их на питања спољне политике и безбедности. Уговор из Мастрихта од 1992. године²⁸ може се сматрати као даљи значајан корак напред, зато што је, између осталог, створио не само Европску унију²⁹ као такву, него је успоставио и привредну и монетарну унију (ЕМУ)³⁰ путем програма у три фазе, који се састојао од увођења начела суп-

²⁷ Види више у књизи: Peter Fischer и Herbert Franz Köck, *Europarecht* (3. издање, Беч, 1997), стр. 69 *et. seq.*

²⁸ Види, уопште, Ulrich Everling, „Reflections on the Structure of the European Union”, у часопису *Common Market Law Review* (1992/04), стр. 1053—1077; Joseph H. Weiler, „Neither Unity Nor Three Pillars — The Trinity Structure of the Treaty on European Union”, у књизи: *The Maastricht Treaty on European Union* (Brisel, 1993), стр. 49—62.

²⁹ Члан А УгЕУ.

³⁰ Чланови 2, 3а став 2 и 109а—м УгЕУ.

сидијарности,³¹ стварања држављанства Уније³² и проширења надлежности Заједнице³³ на истински политичка питања, као што су образовна и културна политика, заштита потрошача,³⁴ јавно здравство,³⁵ транс-европске мреже,³⁶ научно-истраживачки и технолошки развој.³⁷ Нови Уговор из Амстердама, потписан 2. октобра 1997. године, повећао је не само надлежности Европског парламента,³⁸ него и надлежности Европског суда правде изричито проширујући његову надлежност на заштиту људских права која су гарантована Европском конвенцијом о правима човека из 1950. године.³⁹

2. Традиционалне и наднационалне организације

Сви ови уговори садрже супстанцијална и процесна правила и начела, која су од значаја не само за државе чланице и институције Европске уније, него и за појединце, грађане јединственог тржишта и грађане Европске уније.⁴⁰ Ова правила имају јачу правну снагу од супротних правила националног права држава чланица Уније. Национална правила која нису у складу с овим правилима не могу се примењивати.⁴¹ Првенство правила Заједнице над несагласним националним правилима разликује их од правила и одлука класичних међународних организација. Може се због тога са сигурношћу рећи да укупност правила Заједнице која су садржана у горе поменутим међународним уговорима, као и одлука Европског суда правде, о којима ћу говорити у даљем тексту, представља и чини део нечега што се може назвати „Европским уставом”.

Сада се поставља питање, да ли то мноштво правила и начела садржаних у више докумената успоставља европски идентитет у области права. Као што је већ речено, уставни су добро позната појава и у класичним организацијама, као што су УН, Универзална поштанска унија, Светска здравствена организација или ОЕБС, која се

³¹ Члан 3б УгЕЗ.

³² Члан 8 *et seq.* Види, нарочито, Peter Fischer, „Die Unionsbürgerschaft. Ein neues Konzept im Völker- und Europarecht”, Haller/Kopetzki/Novak/Paulson/Raschauer/Ress/Wiederin (редактори), *Staat und Recht. Festschrift für Günther Winkler* (Беч 1997), стр. 237—269.

³³ Члан 126 *et seq.*

³⁴ Члан 129а *et seq.* УгЕЗ.

³⁵ Члан 129 УгЕЗ.

³⁶ Члан 129б *et seq.* УгЕЗ.

³⁷ Члан 126 *et seq.* УгЕЗ.

³⁸ Проширују, између осталог, поступак саодлучивања на питања као што су запошљавање, јавно здравство, социјална политика, превоз, заштита околине, итд.

³⁹ Чланови 6 и 46 УгЕУ (пречишћени текст).

⁴⁰ У погледу разлике између грађана заједничког тржишта и грађана Уније, види Fischer/Köck, *Europarecht* (1997), стр. 326 *et seq.*

⁴¹ Види познату одлуку Суда у случају *Costa v. E.N.E.L.*, Случај бр. 6/64 (1964) ECR, стр. 585.

заснива на Хелсиншкој повељи из 1975. године. Да ли ови документи стварају неки облик универзалног или европског идентитета у правном смислу? Сумњам у то, и то углавном из два разлога: прво, класичне организације имају ограничену моћ одлучивања. Акти њихових органа морају се унети у национални правни систем и примењују се, као и сва друга правила међународног права, у складу са националним начелима и поступцима који важе у државама чланицама. Друго, класичним организацијама недостаје неки облик обавезне надлежности правосудног органа, суда или трибунала. Спровођење правила ових организација често иде веома тешко, што се јасно види из садашње ирачке кризе, јер не постоји обавезна надлежност, ни на универзалном ни на регионалном нивоу. Државе чланице слободно одлучују који систем решавања спорова ће изабрати.

С друге стране, правни систем Заједнице, разликује се од оног који је заснован на класичним организацијама. Пре свега, он подсећа на уставни поредак неке државе, јер су институцијама Заједнице поверена овлашћења суверенитета: законодавна власт Савету, Комисији и Парламенту, извршна власт Комисији и судска власт Суду. У случају *Les Verts v. European Parliament*, Суд се позвао на Уговоре о оснивању називајући их *основном усђавном йовељом*.⁴² Друго, право Заједнице задире у национални правни систем у којем се директно примењује и има непосредно дејство. Директна примена значи да није потребно донети неки додатни национални правни акт да би право Заједнице могло да се примењује. Непосредно дејство значи да појединци под одређеним условима могу да се позову на правило које припада правном поретку Заједнице чак и против сопствене државе. Треће, Европски суд правде, а не национални судови или трибунали држава чланица, одлучује о питањима тумачења права Заједнице.

3. Улога европских судова

Кључ за давање одговора на питање да ли постоји европски идентитет у области права налази се у централној улози Судова у Луксембургу⁴³ у тумачењу и примени права Европске заједнице. Овде је то поступак одлучивања по претходном питању уведен још првим Уговором о оснивању Заједнице,⁴⁴ који се показао као кључни инструмент за гарантовање једнообразне примене и тумачења европског права. Заснован је на идеји да уколико се у случају о којем одлучује национални суд поставе питања која се тичу комуни-

⁴² Случај бр. 294/83 (1986) ECR, стр. 1365, види такође у даљем тексту.

⁴³ Суд Европских заједница и Првостепени суд који је основан Јединственим европским актом од 1986. године.

⁴⁴ На основу члана 41. Уговора о оснивању Европске заједнице за угал и челик.

тарног права, а која су од значаја за доношење одлуке, та питања не може да решава национални суд, него се она морају упутити Европском суду правде ради доношења одлуке о претходном питању. Ове одлуке имају обавезујући карактер за национални суд, који након тога мора донети сопствену пресуду у складу са њима: суд мора применити одговарајуће тумачење спорног питања комунитарног права на дати случај. Без оваквог система који обезбеђује да национални судови затраже мишљење Европског суда о релевантним питањима комунитарног права, комунитарно право би пред националним судовима имало исти третман као међународно право. Резултат тога би био да би комунитарно право имало различито значење и дејство у свакој држави чланици.⁴⁵

То је једна од изразитих карактеристика европског права, његово једнообразно тумачење и примена од стране Европског суда правде у Луксембургу. Систем члана 177. Уговора о оснивању Европских заједница (који предвиђа одлучивање Суда по претходном питању, прим. прев.) успоставља односе међусобне судске сарадње, тако што о случају стварно одлучује национални суд на основу пресуде коју Европски суд донесе по релевантном правном питању које се поставило у датом случају.

Пракса суда на основу члана 177. Уговора о оснивању Европских заједница имала је веома важне последице: она је довела до разраде правних начела која нису изричито формулисана у оснивачким актима; нпр. начело првенства у примени комунитарног права у односу на национално право држава чланица или начело директног дејства комунитарних правила, итд. Да није поступка на основу члана 177. Уговора о оснивању Европске заједнице не би било униформности (једнообразности) комунитарног права. Као што недавно рече један аутор, Суд се не би богато хранио случајевима националних судова који су му пружили прилику да ојача материјално и уставно право Европске заједнице.⁴⁶

4. Главни чиниоци комунитарног правног система: првенство у примени (супремација) и непосредно дејство

Два начела, која добро показују последице униформног тумачења и примене комунитарног права од стране Европског суда правде, могу се поменути да би се илустровао овај изузетно занимљив и пажње вредан развој. То су: начело више правне снаге (супремације) комунитарног права над националним правом држава чланица и начело непосредног дејства комунитарних правила.

⁴⁵ Види такође, Stephen Weatherill, *Law and Integration in the European Union* (Oxford 1995), стр. 108.

⁴⁶ *Ibid.*

Што се тиче начела супрематије комунитарног права, оно се изричито не помиње у основним Уговорима. То је начело које је формулисао Европски суд правде у случају *Costa versus ENEL*⁴⁷ из 1964. године. Адвокат из Италије, по имену *Costa*, поставио је питање законитости италијанског акта о национализацији којим је формирана компанија под називом *Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (ENEL)*. Овим актом, тврдио је Коста, прекршен је, између осталог, и члан 37. став 2. Уговора о оснивању Европских економских заједница, који забрањује стварање државних монопола трговинског карактера који могу да поремете услове под којима се роба набавља и продаје између држављана држава чланица. Милански суд се, сходно томе, обратио Европском суду правде, ради доношења одлуке о претходном питању на основу члана 177. Уговора о оснивању ЕЕЗ. Том приликом Суд је формулисао доктрину супрематије комунитарног права на следећи начин:

„Насупрот обичним међународним уговорима, Уговор о оснивању ЕЕЗ је створио свој сопствени правни систем који је, по ступању на снагу Уговора, постао саставни део правног система држава чланица, који су њихови судови дужни да примењују... Обавезе преузете на основу Уговора о оснивању Заједнице биле би само условне, уместо да буду безусловне, уколико би се могле ставити у питање накнадним законодавним актима држава потписница... Виша правна снага комунитарног права потврђена је у члану 189, на основу којег је уредба (*regulation*)⁴⁸ „обавезна” и „директно се примењује у свим државама чланицама”. Ова одредба, на коју се не могу ставити резерве, потпуно би изгубила смисао, ако би држава могла једнострано да поништи њено дејство доношењем законодавног акта који би имао предност у примени у односу на одредбе комунитарног права...”⁴⁹

Ова доктрина супрематије комунитарног права у односу на национално право држава чланица била је више пута потврђивана и даље развијана у великом броју случајева који су се касније појавили пред Судом, као што су *Simmenthal*,⁵⁰ *Factortame*,⁵¹ *Foto-Frost*⁵² и *Mezzogiorno*.⁵³ Последњи случај се такође тиче једног италијанског закона, који је овог пута давао повлашћени положај предузећима из

⁴⁷ Случај бр. 6/64 (1964) ECR, стр. 585.

⁴⁸ Уредба — *regulation* — је један од основних формалних извора права ЕУ; понекад се у преводу користи и термин „правило”, прим. прев.

⁴⁹ *Ibid.*, стр. 602.

⁵⁰ Случај *Amministrazione delle finanze dello Stato v. Simmenthal SpA (II)*. Случај бр. 106/77 (1978) ECR, стр. 629.

⁵¹ Случај *The Queen v. Secretary of State for Transport ex parte Factortame Ltd.* Случај C-213/89 (1990) ECR, стр. I-2433.

⁵² Случај *Firma Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, Случај бр. 314/85 (1987) ECR, стр. 4199.

⁵³ Случај *Du Pont de Nemours v. Unità Sanitaria Locale*, Случај бр. 21/88. Пресуда од 20. марта 1990.

јужне Италије. Суд је прогласио да се овај закон не може примењивати, јер је у супротности са чланом 30. Уговора о оснивању ЕЕЗ.⁵⁴ Одлука Суда у случају *Mezzogiorno* јасно показује последице сукоба између комунитарног права и националног закона: овај други не постаје ништав, него једноставно не може више да се примењује. Овакав резултат има две предности: прво, поштују се национална осећања држава чланица, и друго, с комунитарне тачке гледишта, немогућност примене националног правила има практично исто дејство као и његова ништавост. Постоји само теоријска могућност, ако би дошло до накнадне промене комунитарног права, да национална норма која је првобитно била у супротности са њим поново оживи, што не би било могуће ако би била проглашена за ништаву.

Још један пример за то како Суд обезбеђује једнообразну примену комунитарних правила, чак и ако још није дошло до њихове имплементације, налазимо у доктрини непосредног дејства, која се примењује и на директиве⁵⁵ које по правилу захтевају спровођење у одређеном року, који обично износи две године. Државе чланице могу да изаберу форму и методе имплементације директива. Поставља се питање шта се дешава, ако држава чланица не спроведе директиву на штету појединаца за које би тиме иначе настала одређена права?

Иако се директиве никада непосредно не примењују, оне ипак могу имати непосредно дејство, што значи да под извесним условима појединци могу да се позову на права која проистичу из директиве у поступку који тече пред националним судом, пре но што је дошло до њене имплементације.

Ову доктрину Европски суд правде је развио током седамдесетих у случајевима *Van Duyn versus Home Office*⁵⁶ и *Pubblico Ministero versus Ratti*.⁵⁷

У случају *Van Duyn*, једна Холанђанка желела је да уђе у Велику Британију да би се запослила у Сциентолошкој цркви која исповеда религију коју признате верске заједнице не одобравају. Британска влада је из тих разлога дошла до закључка да је Сциентолошка црква штетна за ментално здравље и, између осталог, одбила да изда имиграционе визе познатим сциентолозима. То се десило и госпођици *Van Duyn* којој је улазна виза одбијена с позивом на одредбе о јавном поретку. Међутим, госпођица *Van Duyn* је покренула поступак за испитивање законитости ове одлуке пред енглеским судом, позивајући се на члан 48. став 3. Уговора о оснивању ЕЕЗ

⁵⁴ Члан 30. УгЕЕЗ гласи: „Квантитативна ограничења на увоз и све мере које имају еквивалентно дејство забрањене су у односима између држава чланица, под резервом онога што је наведено у наредним одредбама.”

⁵⁵ Директива је један од основних формалних извора права у ЕУ; понекад се у преводу користи и термин упутство, прим. прев.

⁵⁶ Случај бр. 41/74 (1974) ECR, стр. 1337.

⁵⁷ Случај бр. 148/78 (1979) ECR, стр. 1629.

(слобода кретања физичких лица) и на Директиву бр. 64/22 која ограничава дискрециону оцену држава чланица у погледу одредбе о јавном поретку — такве мере морају бити засноване искључиво на личном понашању појединца о којем се ради. Госпођица Van Duyn је тврдила, упркос томе што Директива још није била спроведена у Британији у то време, да само чланство у Сциентолошкој цркви не представља „лично понашање” у смислу Директиве.

У својој одлуци Европски суд правде се сложио са аргументацијом госпођице Van Duyn и закључио је, између осталог, да је проблем у овом случају био у томе што Влада Велике Британије није предузела кораке за имплементацију релевантног члан 3. став 1. Директиве. Да је то учињено... „госпођица Van Duyn би могла да се позове на британску одредбу. Према тома, Влада Велике Британије у суштини покушава да јој ускрати једно право на основу сопственог пропуста да спроведе Директиву”. У овој одлуци долази до изражаја начело правичности које важи у енглеском праву,⁵⁸ тј. „да нико не може да извуче корист из сопственог незаконитог деловања”. Ако су органи Заједнице доношењем Директиве наметнули државама чланицама обавезу да следе одређени начин поступања, користан ефекат (*effet utile*) такве Директиве био би умањен када појединци не би могли да се на њу позову пред својим националним судом.⁵⁹ Суд је закључио, да у случају када постоји одредба чије дејство није ограничено било каквим условима и која не захтева интервенцију од стране комунитарних институција или држава чланица, појединци могу на њу да се позивају.

Доктрина супрематије комунитарног права, као и доктрина непосредног дејства представљају камене темељце Европског права *stricto sensu*. Штавише, комунитарно право је у процесу који смо назвали⁶⁰ „прогресивна конституционализација”, у току којег можемо посматрати појављивање начела, добро познатих у демократским националним уставима, која нису изричито поменута у основним Уговорима о оснивању. Она обухватају надзор над актима свих комунитарних институција, као и највишу правну заштиту појединаца, која се одражава у доктрини о директном дејству.

Сувишно је говорити о томе да Европски суд правде има одлучујућу улогу у овом процесу. У случају *Les Verts v. European Parliament*, који смо раније поменули,⁶¹ Европски суд правде је изгледа био свестан овог новог развоја, јер је по први пут окарактерисао

⁵⁸ Види шире Т. С. Hartley, *The Foundations of European Community Law* (London 1989), стр. 203.

⁵⁹ Пресуда, став 12.

⁶⁰ Peter Fischer, „Is the European Community an International Organisation”, Konrad Ginther, Gerhard Hafner, Winfried Lang, Hanspeter Neuhold and Lilly Sucharipa-Behrmann (редактори), *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität. Festschrift für Karl Zemanek zum 65. Geburtstag* (Berlin 1994), стр. 198.

⁶¹ Види стр. 263. овог часописа.

оснивачке Уговоре као „основну уставну повелу.”⁶² Штавише, у свом мишљењу о сагласности нацрта Споразума о Европској привредној области (у даљем тексту Споразум о ЕПО) из 1992. са правним системом Европске заједнице, суд је заузео становиште:

„Насупрот (Споразуму о ЕПО), Уговор о оснивању ЕЕЗ, мада је закључен у облику међународног споразума, представља *уставну повелу* једне Заједнице засновану на владавини права... међународни уговори о оснивању Заједнице установили су један *нови правни поредак*... Његове битне карактеристике... су виша правна снага у односу на право држава чланица и непосредно дејство читавог низа одредаба које се примењују на држављане држава чланица и на саме државе чланице...”⁶³

5. Аутономност комунитарног права

Ове одлуке Европског суда правде не само што указују на постојање нечега што би се сада већ могло назвати уставним начелима, него такође на особеност комунитарног правног система, како у односу на национално право држава чланица, тако и у односу на класично међународно право.

Такав посебан идентитет европског правног поретка може се такође установити и у следећим примерима:

У свом мишљењу у случају *Oberkreisdirektor der Kreises Borken ua. versus Moorman* 1989,⁶⁴ јавни правобранилац Дармон одбацио је чисто национално правни приступ комунитарном праву испољен од немачког *Bundesverwaltungsgericht*-а, (савезног административног суда) и рекао:

„...такав приступ би истовремено ослабио аутономност и јединство комунитарног права, које је независно од законодавства држава чланица... Овај специфични идентитет... био би се расуо и нестао, ако би се његова дејства заснивала на правима држава чланица.”⁶⁵

Слично томе, у пресуди *C.I.L.F.I.T. versus Ministero della Sanità* 1982,⁶⁶ Суд је формулисао критеријуме за поступак по претходном питању, подвукао карактеристичне особине комунитарног права и заузео становиште да „комунитарно право користи терминологију

⁶² Случај бр. 294/83 (1986) ECR, стр. 1365. Судија Iglesias говори у овом контексту о „неуставности”, ако неки акт институција није у складу са основним Уговорима. Види G. C. R. Iglesia, „La Constitución de la Comunidad Europea”, *Noticias C.E.E.*, Мају де 1993, Апо IX, no. 100, стр. 94.

⁶³ Курзив је додат од стране аутора. ОЈ (Службени лист Европских заједница) бр. С 110/1 од 29. априла 1992. године, стр. 11.

⁶⁴ Случај бр. 190/89. ECR, 1989, стр. 4705.

⁶⁵ Ставови 16. и 17.

⁶⁶ Случај бр. 283/81. ECR, 1982, стр. 3426.

која је само њему својствена” и да „исти правни концепти не морају нужно да имају исто значење у комунитарном праву и у праву различитих држава чланица.”⁶⁷

Могли бисмо да наведемо и многе друге случајеве у којима је Суд такође нагласио посебан идентитет и јединство комунитарног права.⁶⁸

III. САДАШЊИ СТАТУС ЕВРОПСКОГ ПРАВА

Као што смо показали, Европско право има своје корене у заједничким европским правним вредностима и традицијама које су постале саставни део бројних међународних уговора и споразума склопљених између европских држава. Ово „старо” европско право, је стога битан део класичног међународног права.

Након 1945. године сматрало се да су механизми међународног права, засновани на сагласности, једино средство којим може да се постигне циљ уједињавања Европе и елиминисања ратова са европског континента на најефикаснији могући начин, у складу са крилатицом „ако роба не буде прелазила границу, онда ће то чинити војници”. Модерно Европско право стога има своје корене у међународном праву, које је коришћено да би се успоставио институционални оквир за остваривање тог циља. „Утемељитељи” европске интеграције се, међутим, нису могли споразумети о правној природи „Европске куће”: да ли она треба да буде заснована на традиционалним концептима међународних организација, које препуштају највећи број суверених овлашћења и надлежности државама чланицама, или треба да буде заснована на потпуно новом концепту, који се обично назива наднационалним?

На крају, оба концепта су примењена приликом оснивања европских организација; класичне идеје добиле су свој израз у Савету Европе, Европској привредној области и НАТО-у, док Европске заједнице једине представљају, ако се може тако рећи, интелигентнији облик организације. Европска унија се налази негде између. Она представља компромис између две позиције: састоји се од наднаци-

⁶⁷ Ставови 19. и 21.

⁶⁸ У случају *Francovich v. Italy* Суд је прогласио да је начело одговорности државе за штету нанету појединцима услед кршења комунитарног права од стране те државе „саставни део система који успостављају Уговори”. Спојени случајеви C-6/90н и C-9/90. Пресуда од 19. новембра 1991. године, став 35. ECR 1991, стр. I-5414; види даље по питању одговорности државе код, Alina Lengauer, „Haftung eines Mitgliedstaates für die Verletzung von EG-Recht”, 52 Österreichische Juristen-Zeitung (1997), стр. 81 *et seq.*; Аутономни карактер комунитарног права је такође подвучен у решењу Председника суда у случају *Westfälisches Margarinerwerk Wilhelm Lindeman KG and Heinrich Hamker. Lebensmittelwerke GmbH & Co. KG v. Commission*, Случај бр. 97/85 ECR (1985), стр. 1335. Он је у овом решењу прихватио аргументе Комисије рекавши да је „комунитарно право независан извор права који не може да се процењује с позивом на национално право”. Став 15. решења.

оналних елемената представљених у првом, „Комунитарном стубу”, и од класичних међувладиних елемената, представљених у друга два „стуба”, Заједничкој иностраној и безбедносној политици и сарадњи у области правосуђа и унутрашњих послова.⁶⁹ Уговор из Амстердама од 1997. године није уклонио ову неједнаку конструкцију.⁷⁰

Заједнице су, ипак, језгро интеграције. Европски суд правде тумачи и даље развија њихово право. Као што смо показали, поступак одлучивања по претходном питању има кључну улогу у разјашњењу и оцени правила и начела, која понекад нису чак ни изричито поменута у основним оснивачким Уговорима. Управо захваљујући овом механизму, који се показао као један од најефикаснијих инструментата правне интеграције, можемо закључити следеће у погледу положаја Европског права *stricto sensu*:

Процес прогресивне конституционализације је кроз праксу Суда довео до формулисања већег броја начела која су у том смислу страна класичном међународном праву. Изнад свега стоји начело да појединци поседују опште право на правну заштиту у случају повреде комунитарног права од стране државе чланице или саме Заједнице. Таква „јавна” права су својствена само демократским унутрашњим правним системима.⁷¹

Поред овог начела директног дејства комунитарног права, његова супрематија у односу на национално право држава чланица такође указује на хијерархију правила која је слична оној каква влада у једној федералној држави. Мада још није достигло федералну структуру, комунитарно право је добило аутономан статус, што смо показали у претходном тексту, наводећи бројне примере пресуда.

Пошто се Европско право *stricto sensu* сада може посматрати као посебна правна грана, можемо са сигурношћу одговорити потврдно на питање које смо поставили на почетку ове анализе: Европски идентитет у том смислу заиста постоји у области права. Из тога следи да савремени наставни план правног образовања треба да одражава овај идентитет успостављањем „Европског права” као самосталног предмета. Овај предмет треба разликовати, као посебну целину, од класичних предмета као што су међународно јавно право, уставно право или трговачко право.

⁶⁹ Deidre Curtin, „The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces”, 17 *Common Market Law Review* (1993), стр. 22. говори о „неунитарном карактеру конструкције Уније”.

⁷⁰ Види Christoph Thun-Hohenstein, *Der Vertrag von Amsterdam* (Vienna 1997), стр. 14 *et seq.*

⁷¹ Види појам *subjektiven öffentlichen Rechte* који је развио Georg Jellinek. Norbert Reich, „Der Schutz subjektiver Gemeinschaftsrechte durch Staatshaftung”, 23 *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)* (1996), стр. 710.