

*Мр Радмила Дражишић\**  
Влада Републике Српске, БиХ  
ORCID: 0009-0007-4492-2722

## ОСНОВНИ ПРИНЦИП ИСКРЕНЕ САРАДЊЕ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ\*\*

**САЖЕТАК:** Иако по својој правној природи нешто шири у односу на остале основне принципе којима је уређен однос између права Европске уније и унутрашњег права држава чланица, принцип лојалне или према лисабонским рјешењима „искрене“ сарадње представља један од централних садржајних и развојних градивних елемената на којима почива правни поредак европске организације. Стога су у средишту наше пажње појам и садржина тог принципа, његов настанак и генеза, као и досег његове примјене у односу на директиве као формалне изворе права ЕУ, при чему цјелокупној анализи највише доприносе ставови Суда правде. У истраживању користимо аналитичке и синтетичке методе, при чему у оквиру њих средишње мјесто заузимају анализа садржаја и историјско-компаративна анализа. У коначници доносимо закључна разматрања, од којих су наупечатљивија она која иду у прилог томе да принцип искрене сарадње спада у алате посредством којих се националне разлике могу смањити како би циљеви европске организације били реализовани, те да је претпоставка за то да се, између осталог, отклоне малформације између овог принципа и директиве као секундарног извора права Европске уније.

---

\* email: Strbacr73@gmail.com, замјеник директора Републичког секретаријата за законодавство у Влади Републике Српске. Докторанд на Правном факултету Универзитета у Бањој Луци, Република Српска, БиХ.

\*\* Рад је примљен 10. 6. 2022, а прихваћен је за објављивање 7. 12. 2022. године.

**Кључне речи:** право Европске уније, унутрашње право држава чланица, основни правни принципи, основни правни принцип искрене сарадње, јуриспруденција Суда правде ЕУ

## УВОД

Основни правни принципи на којима почива Европска унија фундаментално су везани за искрену сарадњу, отворену економију и слободну конкуренцију, примат права европске организације у односу на право држава чланица, његову аутономност, непосредну примјену, непосредно дејство итд.<sup>1</sup> Разликујемо их по томе да ли су инкорпорирани у оснивачке акте (принцип искрене сарадње, принцип додијељених надлежности, принцип отворене економије и слободне конкуренције, принцип непосредне примјене) или нису (принцип аутономности, принцип непосредног дејства, принцип посредног дејства). Сви заједно они одражавају суштину природе правног поретка Уније, при чему се не користе за попуњавање правних празнина, већ имају претежно оперативни карактер.<sup>2</sup>

Државе чланице (њихови законодавни, извршни и судски органи) дужне су да поштују основни принцип искрене сарадње. Оне су дужне то да чине чак и када је ријеч о надлежностима које нису додијелиле тој регионалној међународној организацији а што имплицира да принцип искрене сарадње, на равни Уније, „на мала врата“ садржајно превазилази принцип додијељених надлежности који је иманентан свакој међународној организацији, па тако и Европској унији. Неспорно је наиме да су државе чланице дужне искрено да сарађују, како међусобно (хоризонтални ниво), тако и са самом организацијом (вертикални ниво), те да се уздржавају од предузимања било каквих мјера којима би се могло угрозити постизање циљева из Уговора. Из чињеница о којима образлажемо у наставку, показаће се да наведено није једноставно постићи с обзиром да

---

<sup>1</sup> Dworkin, R. (1972). *Social Rules and Legal Theory*. *The Yale Law Journal*, 81:5, 876; Dworkin, R. (1978). *Taking Rights Seriously*, Cambridge: Harvard Univ. Press, 2<sup>nd</sup> edn.

<sup>2</sup> Основне правне принципе не треба поистовјећивати са општим правним начелима која су најопштије и најапстрактније правне норме које не утврђују конкретна права и обавезе субјеката права, већ представљају путоказ нормативно-правног процеса, казујући како та права и обавезе треба да се утврђују. И она се дијеле на она инкорпорирана у оснивачке акте (начело узајамног признања, начело солидарности) и на она која то нису (начело међусобног повјерења). Општа правна начела не треба поистовјећивати ни са општим начелима која су карактеристична за сваку засебну област која је уређена у праву ЕУ (на примјер у оквиру извора права о заштити животне средине значајну улогу има начело предострожности, начело солидне политике заштите животне средине, начело интегрисане животне средине и сл.).

су државе чланице Уније, као субјекти међународног права, непрестано суочене са проблемом лојалности према националном, регионалном и међународном правном поретку.

## САДРЖИНСКО ОДРЕЂЕЊЕ

Основни принцип искрене сарадње подразумејева уговорно преузету обавезу и опредјељеност држава чланица да, узимајући у обзир све расположиве мјере, дјелују у правцу што ефикасније реализације обавеза које по њих произлазе из права Европске уније, као и да се уздрже од предузимања мјера које би могле угрозити остваривање циљева европске организације. Неиспуњавање уговорне обавезе у напријед наведеном смислу, представљало би, како је Суд правде још почетком 70-тих година прошлог вијека истакао у случају *Commission v. Italian Republic*,<sup>3</sup> неиспуњавање преузетих обавеза од стране држава чланица, а самим тим и атак на саме темеље правног система организације (параг. 25).

У правној теорији се води расправа о томе да ли је у случају принципа искрене сарадње ријеч о јединственом принципу или о скупу више основних принципа, општих правних начела и начела карактеристичних за поједине области, као и базичних ставова Суда правде.<sup>4</sup> Углавном се сматра да ће пракса Суда у будућности дати коначан одговор, при чему ће највероватније основ тог одговора бити антологијски случајеви *Van Gend en Loos*<sup>5</sup> и *Costa v. ENEL*<sup>6</sup>, који су позиционирали право Заједнице као аутономан правни систем у оквиру којег су и индивидуалним субјектима гарантована права, и то не само она која су експлицитно наведена оснивачким актом, већ и она која они црпе из обавеза које право организације намеће како другим индивидуалним субјектима, тако и државама чланицама и институцијама Заједнице. Од не мање важности је и пресуда суда у предмету *Frankovich*<sup>7</sup> гдје је, између осталог, констатовано да потпуна дјелотворност комунитарног права не би постојала, а заштита права

<sup>3</sup> Judgement of 7 February 1973, *Commission v. Italian Republic*, C –39/72, ECLI:EU:C:1973:13.

<sup>4</sup> Van Iersel, D., Ramaglia Mota, C. G. (2022). Federalising tendencies of the Principle of Sincere Cooperation in the area of Common Foreign and Security Policy. *Warwick Undergraduate Law Journal*.

<sup>5</sup> Judgement of 5 February 1963, *Van Gend & Loos*, C – 26/62, ECLI:EU:C:1963:1.

<sup>6</sup> Judgement of 15 July 1964, *Costa v. E.N.E.L.*, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

<sup>7</sup> Judgement of 19 November 1991, *Frankovich*, C-6/90 and C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428.

индивидуалних субјеката била би знатно ослабљена, уколико би им било онемогућено да надокнаде штету за нарушавање права до којег је дошло услијед кршења права Заједнице од стране држава чланица (para. 33). Везивни елемент за све наведено, подразумијева ступање на сцену принципа искрене сарадње у контексту реализације уговорних циљева, а што произлази из његовог садржинског одређења и функције коју има у праву Уније.

Извјесно је, наиме, да је принцип искрене сарадње најсроднији принципу аутономности права Уније, те да по значају за развој правног система ове европске организације, као и по томе што се граничи са сфером државних интереса и политичког живота, припада основним принципима уставног поретка организације.<sup>8</sup> Међутим, не треба пренебрегнути чињеницу да принцип искрене сарадње омогућује бивствовање одређених начела као што је начело ефикасности,<sup>9</sup> а што се види из случаја *Rewe*,<sup>10</sup> те да се ослања на поступак о претходном питању који се проводи пред Судом правде.<sup>11</sup>

## ГЕНЕЗА КРОЗ ОДРЕДБЕ ОСНИВАЧКИХ УГОВОРА

Још је од Монтан уније<sup>12</sup> установљена обавеза лојалне сарадње. Самим тим не треба сумњати да је принцип лојалне сарадње значајан за оснажење правног система европске организације.<sup>13</sup> Принцип лојалне (искрене) сарадње се „провлачио“ готово кроз све оснивачке уговоре и њихове ревизије. Међутим и ту постоји изузетак. Наиме, одредбе о лојалној сарадњи нису биле садржане у Уговору о Европској унији и то је

---

<sup>8</sup> Лукић Радовић, М. (2018). Лојалност унутар Европске уније – правна или само политичка обавеза. *Анали Правног факултета у Београду*, 66 (3), 235–249.

<sup>9</sup> Klamert, M. (2014). *The Principle of Loyalty in EU Law*. Oxford University Press, para. 252.

<sup>10</sup> Judgement of 16 December 1976, *Rewe-Zentralfinanz*, C – 33/76, ECLI:EU:C:1976:188.

<sup>11</sup> Glavina, M. (2020) ‘To Refer or Not to Refer, That Is the (Preliminary) Question: Exploring Factors which Influence the Participation of National Judges in the Preliminary Ruling Procedure’ 16 *CYELP* 25, 25–59. DOI: 10.3935/cyelp.16.2020.366

<sup>12</sup> Монтан унија означава интеграцију индустрије за угљ и челик Западне Европе, односно Европску заједницу за угљ и челик која се састојала од шест држава чланица (Белгије, Њемачке, Луксембурга, Француске, Италије и Холандије).

<sup>13</sup> Klamert, M. (2014). *The Principle of Loyalty in EU Law*, Edited by Paul Craig and Gráinne de Búrca. Oxford University Press, 9–20.

својевремено представљало отворено питање.<sup>14</sup> Постојала је недоумица у смислу да ли се због одсуства тих одредби, по узору на рјешења из чл. 5, односно 10. Уговора о Европској заједници, додатно оснажује аргумент који иде у прилог тези да се принцип примата европске организације није могао проширити и на трећи „стуб“ Уније, односно Наслов VI њеног уговорног акта?<sup>15</sup>

Чак је и члановима I–V неуспјелог Уговора о Уставу за Европу био садржински одређен принцип лојалне, односно искрене сарадње, према којем су државе чланице дужне учинити све у правцу реализације циљева организације, односно уздржати се од чињења било чега чиме би се она могла угрозити или довести у питање. Како се види, одредбама чланова I–V биле су дефинисане узајамне гаранције између Европске уније и њених држава чланица, којима се, с једне стране, настојао заштити национални идентитет и различитост држава чланица, док се, с друге, настојала обезбједити ефикасност дјеловања организације.

Лисабонским рјешењима, прецизније чл. 4(2)(3) лисабонског Уговора о Европској унији<sup>16</sup> прописано је да се на основу искрене сарадње и уз пуно међусобно поштовање, Унија и државе чланице међусобно помажу у обављању задатака који произлазе из Уговора. Државе чланице предузимају све мјере, опште или посебне, како би осигурале испуњавање обавеза из Уговора или аката институција Уније. Оне олакшавају остваривање задатака Уније и уздржавају се од сваке мјере која би могла угрозити постизање циљева организације. Наведене одредбе у својој садржини нису умногоме одступале од одредаба чл. 10. Уговора о Европској заједници *i.e.* биле су готово идентичне.

Како се може видјети, чл. 4(3) лисабонског Уговора о Европској унији (*ex* чл. 5, односно чл. 10. Уговора о Европској заједници) је на прилично екстензиван начин формулисан што доприноси постојању широког простора за оцјену понашања држава чланица. Стога би ову одредбу било корисно употпунити како би се садржински прецизније одредиле обавезе држава чланица. Наиме познато је да је Суд правде, још у случају

---

<sup>14</sup> Opinion of Advocate General Kokott in C-105/03 *Pupino*, ECLI:EU:C:2005:386, 21–22.

<sup>15</sup> Lorenzmeier, S. (2006). The Legal Effect of Framework Decisions – A Case-Note on the *Pupino* Decision<sup>1</sup> of the European Court of Justice. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 12/2006, 583–588. Доступно на: [https://www.zis-online.com/dat/artikel/2006\\_12\\_97.pdf](https://www.zis-online.com/dat/artikel/2006_12_97.pdf)

<sup>16</sup> Consolidated version of the Treaty on European Union [2012] OJ C 326/13, art. 4 (3).

*Schlüter*,<sup>17</sup> као уосталом и у осталим случајевима из 1973 године,<sup>18</sup> аброгационо одбио признати непосредно дејство одредби чл. 5. иако се то дејство могло признати с обзиром да је та одредба имала повезницу с одредбама чл. 107. Уговора. Наиме, општи правобранилац *Ver Loren van Themaat* је у предмету *Leclerc*<sup>19</sup> изнио мишљење да чл. 5. представља више од пуког постављања програма који је релевантан искључиво за утврђивање других одредби Уговора.<sup>20</sup> Наиме, овај став општег правобраниоца је потпуно логичан, будући, како и сам наводи, чл. 5. садржи двије опште дужности и једну забрану, чије бивствовање у сваком случају зависи од обавеза и забрана предвиђених другим уговорним одредбама или мјерама усвојеним од комунитарних институција.

## ГЕНЕЗА КРОЗ ОДАБРАНУ ЈУРИСПРУДЕНЦИЈУ СУДА ПРАВДЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Суд правде се у континуитету ослањао на принцип лојалне, односно искрене сарадње између држава чланица и Европске уније и доктрину *l'effet utile*, односно корисно дејство и дјелотворност права организације. Позиције Суда правде тичале су се и тичу се вишестране и „конфликтне“ искрене сарадње држава чланица јер су оне субјекти права Европске уније, али и субјекти међународног јавног права. Однос права ЕУ и националног права Суд је, између осталог, разматрао с аспекта повезаности принципа искрене сарадње и заштите уставног идентитета држава чланица, с једне стране, те принципа примата права ЕУ, с друге стране.

Принцип искрене сарадње одређује се као најважнији принцип у праву Европске уније, што потврђује Суд правде у случају *Brasserie du Pêcheur* у којем је овај принцип оквалификован принципом својственим правном поретку Уније,<sup>21</sup> али и у случају *Commission of the European*

---

<sup>17</sup> Judgement of 24 October 1974, *Schlüter*, C-9/73, ECLI:EU:C:1973:110. Видјети и: Judgement of 15 January 1986, C-44/84, *Hurd*, ECLI:EU:C:1986:2, 47–48.

<sup>18</sup> Judgement of 24 October 1973. *Rewe Zentral*, C-10/73, ECLI:EU:C:1973:111; Judgement of 30 April 1974, *Sacchi*, C-155/73, ECLI:EU:C:1974:40.

<sup>19</sup> Judgement of of 29 January 1985, *Leclerc*, C-231/83, ECLI:EU:C:1985:29.

<sup>20</sup> Lang, J. T. (1986). Article 5 of the EEC Treaty: The Emergence of Constitutional Principles in the Case Law of the Court of Justice, *Fordham International Law Journal*, 10 (3), 505. Доступно на: <http://ir.lawnet.fordham.edu/ilj>

<sup>21</sup> Judgement of 5 March 1996, *Brasserie du Pêcheur*, C-46/93 and C-48/93, ECLI:EU:C:1996:79, para 39.

*Communities v. Portuguese Republic* у којем је Суд утврдио да принцип искрене сарадње чини основу чл. 5. Уговора.<sup>22</sup>

Ријеч је о принципу који обично оставља државама чланицама одређени ниво дискреције у погледу метода које ће користити како би испуниле уговорно преузете обавезе. Међутим, та дискреција у одређеним случајевима није била толерисана, као што је то на примјер било у случају *Thieffry*,<sup>23</sup> док је на примјер у случају *Commission of the European Communities v. Federal Republic of Germany*<sup>24</sup> одређено да државе чланице и Унија морају сарађивати у настојању да отклоне могуће потешкоће.

Из судске праксе Суда могу се идентификовати типични примјери кршења права организације од стране држава чланица кроз нарушавање принципа искрене сарадње. Тако смо се у другој половини 80-тих година прошлог вијека сусрели са случајем *Commission v. Greece*,<sup>25</sup> који се односио на ситуацију у којој Грчка, тек након што је 1. јануара 1981. године постала чланица европске организације, није испоштовала основни принцип искрене сарадње у односу са Комисијом као комуни-тарном институцијом. Прецизније, ова земља није одговорила на захтјев Европске комисије за доставом информација, те је Комисија, у складу са чл. 169. Уговора о Европској економској заједници, покренула поступак пред Судом правде, због кршења чл. 5. Уговора. У одлуци из конкретног случаја против Грчке, Суд правде је истакао:

„Одбијање грчке владе да сарађује са Комисијом спријечило је Комисију да добије одговарајућу информацију о управној пракси у овој држави чланици, те да утврди да ли је она отклонила баријере у трговини маслиновим уљем. Одсуство сарадње било је практично веома озбиљно, јер је створило импликације и по поступак који се води пред Судом. Суд није у могућности да испуни обавезу која му је додијељена чл. 164. Уговора, односно да води рачуна о поштовању права приликом тумачења и примјене Уговора. Самим тим, понашање грчке владе у конкретном случају представља озбиљно нарушавање провођења правде.“<sup>26</sup>

У наведеном периоду, кроз још један случај *Commission v. Greece*,<sup>27</sup> Суд је истакао да би повреда принципа искрене сарадње наступила и

<sup>22</sup> Judgement of 27 June 2000, *Commission v. Portuguese Republic*, C-404/97, ECLI:EU:C:2000:345, para. 40.

<sup>23</sup> Judgement of 24 April 1977, *Thieffry*, C-71/76, ECLI:EU:C:1977:65, sentence.

<sup>24</sup> Judgement of 2 February 1989, *Commission v. Germany*, C-94/87, ECLI:EU:C:1989:46.

<sup>25</sup> Judgement of 22 September 1988, *Commission v. Hellenic Republic*, C-272/86, ECLI:EU:C:1988:4335, para. 31.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*, 24.

уколико државе чланице пропусте да казне оне који су прекршили комунитарно право, имплицирајући да би казна требало да буде истовјетна оној којом се кажњавају они који прекрше одредбе националног права.<sup>28</sup>

Деведесетих година прошлог вијека основни принцип искрене сарадње разматран је с аспекта његовог односа са начелом дискреције националних судова, као основом њиховог спознајног и развојног дјеловања. Разматрање је вршено и од стране Дома лордова Краљевине Велике Британије и Сјеверне Ирске и том приликом је кристално јасно откривена улога националних судова у обезбјеђењу поштовања принципа искрене сарадње и његове заштите. Прецизније, одређено је да дискреција националног права мора бити поштована све док не почне негативно утицати на ефикасност права европске организације, тј. потребно је јачати искрену сарадњу на узајамну корист. На истом трагу је био и Суд правде када је одлучивао у случајевима *Emmott*<sup>29</sup> и *Océano*<sup>30</sup>.

И у новијој пракси Суда правде принцип искрене сарадње доводи се у везу са концептом владавине права који у себи садржи нека од најважнијих општих правних начела које је идентификовао Суд правде, као што је на примјер начело правне сигурности којег познају бројни правни системи и које има неколико израза – забрана ретроактивности, стечена права, право на дјелотворан правни лијек, независно правосуђе и начело легитимних очекивања. Познато је, наиме, да је Суд правде још у својој пресуди у случају *Les Verts*,<sup>31</sup> истакао да је Европска заједница „заједница која почива на владавини права“ (para. 23). Наиме, још увијек се, као што је то било на примјер у антологијском предмету *CILFIT*,<sup>32</sup> поставља као кључно питање право на дјелотворан правни лијек. У предмету *CILFIT* Суд је одлучио да чл. 177(3) Уговора о Европској економској заједници треба тумачити на начин да национални суд против чијих одлука унутрашњим прописима није дозвољено изјављивање правног лијека, мора, када је ријеч о питању које улази у досег комунитарног права, поднијети захтјев за рјешавање претходног питања пред Судом правде, осим ако је установљено да је ријеч о питању које је ирелевантно или да је предметна одредба већ тумачена од стране Суда или је исправна примјена права Заједнице очигледна и не оставља простора за разумну сумњу. Постојање такве могућности мора се процијенити у свјетлу

---

<sup>28</sup> Judgement of 21 September 1989, *Commission v. Hellenic Republic*, C-68/88, ECLI:EU:C:1989:339, para. 24.

<sup>29</sup> Judgement of 25 July 1991, C-208/90 *Theresa Emmott*, ECLI:EU:C:1991:333.

<sup>30</sup> Judgement of 27 June 2000, C-240/98 to C-244/98 *Grupo Editorial*, ECLI:EU:C:2000:346.

<sup>31</sup> Judgement of 23 April 1986, C-294/83 “*Les Verts*”, ECLI:EU:C:1986:166.

<sup>32</sup> Judgement 6 October 1982, C-283/81 *CILFIT* EU:C:1982:335, para. 21.



специфичних карактеристика права Заједнице, посебних потешкоћа које изазива његово тумачење и ризика од разлика у судским одлукама унутар Заједнице. У новије вријеме се питање права изјављивања дјелотворног правног лијека поставило на примјер у случају *A.B. and others v. Krajowa Rada Sądownictwa and others*,<sup>33</sup> у којем је Суд правде досљедно одлучио да се ускраћивање наведеног права претвара у обавезу за националне судове, у овом случају судове Пољске, да упуте Суду захтјев за претходну одлуку.<sup>34</sup>

У контексту давања доприноса разумијевању односа између концепта владавине права и основног принципа искрене сарадње, показује се интересантним на овом мјесту указати да сукоб Пољске и Европске уније у области владавине права траје од 2015. године, те да институције европске организације различитим политичким, финансијским и правним инструментима покушавају дјеловати *in favorem* независности правосуђа у тој земљи. Сукоб је јасну конституционалну димензију добио када се, у контексту случаја *European Commission v. Republic of Poland*,<sup>35</sup> у исти укључио пољски Уставни трибунал, који је разматрао питање односа националног и „европског“ права те домашај примјене основних принципа на којима правни поредак Уније почива, попут принципа примата (супрематије) или једнообразне примјене права организације у њеним државама чланицама. Уставни трибунал је истакао да је у искључивој надлежности држава чланица да одлучују о организацији свог правосудног апарата, да су покушаји наметања обавеза поводом овог питања од стране Уније бесправни, те да се начело искрене сарадње из чл. 4(3) Уговора о Европској унији, а у вези са чл. 279. Уговора о функционисању Европске уније, којим је садржински одређено опште овлаштење Суда правде да доноси привремене мјере, не може примјенити на одлуке Суда које су *ultra vires*. Прецизније, Уставни трибунал је утврдио да овакво дјеловање Суда правде није у складу са чл. 2<sup>36</sup>, 7<sup>37</sup>, 8.1<sup>38</sup> и

<sup>33</sup> Judgement of 2 March 2021, *Krajowa Rada*, C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153, 39, 57, 58(2), 93 and 94.

<sup>34</sup> У. и другу праксу Суда правде: Judgement of 16 January 1974, *Rheinmullen*, C-166/73, ECLI:EU:C:1974:3, para 4; Judgement of 22 June 2010, *Melki and Abdeli*, C-188/10 and C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363, para. 42; Judgement of 5 April 2016, *Puligienica*, C-689/13, ECLI:EU:C:2016:199, para. 39.

<sup>35</sup> Judgement of 15 July 2021, *Commission v Republic of Poland*, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

<sup>36</sup> Чл. 2. Устава: Пољска је демократска држава која се темељи на праву и принципима социјалне правде.

<sup>37</sup> Чл. 7: Органи јавне власти ће функционисати на основу и у оквирима утврђеним правом.

<sup>38</sup> Чл. 8.1: Устав је највише право Републике Пољске.

90.1<sup>39</sup>, а у вези са чл. 4.1<sup>40</sup> пољског Устава<sup>41</sup>, те да, самим тим, принципи примата и непосредне примјене из ст. 1–3. чл. 9. Устава у конкретном случају не могу бити примењени.<sup>42</sup> На сличан начин како је то некада урадио чешки Уставни суд у случају *Landtová*,<sup>43</sup> пољски Уставни трибунал је одбацио доктринарни концепт Суда правде о апсолутном примату права Европске уније, истакавши да је Устав највиши правни акт у пољском правном систему и искључиво је њим дефинисан однос националног и „европског“ права, укључујући и питање валидности права Уније у пољском правном систему.

Помјерајући се са прилично „каменитог тла“ на којем се, у области владавине права одвија вертикални сукоб између националних судова Пољске и Суда правде ЕУ, према привредно правној области (инвестиционим споровима), у прилици смо да укажемо да је на примјер Суд правде у случају *Achmea*<sup>44</sup> констатовао да је на државама чланицама да, нарочито на основу принципа искрене сарадње, на својим територијама осигурају примјену и поштовање права Уније и да у том циљу предузму све мјере како би осигурале испуњавање обавеза које произлазе из Уговора. Поред наведеног, значајно је и то што је у службу заштите основних принципа на којима почива Унија, па тако и принципа искрене сарадње, стала и доктрина када је устврдила да те принципе неће нарушити одредбе Уговора о енергетској повељи.<sup>45</sup>

---

<sup>39</sup> Чл. 90.1: Република Пољска може, посредством међународних споразума, делегирати на међународне организације или међународне институције овлаштења државних органа по појединим питањима.

<sup>40</sup> Чл. 4.1: Врховна власт у Републици Пољској почива на народу.

<sup>41</sup> The Constitution of the Republic of Poland. *Journal of the Laws of the Republic of Poland*, No 78, Item 483, 1997. <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.html>

<sup>42</sup> Judgement in the name of the Republic of Poland of 7 October 2021, Case Ref. No. K 3/21, sentence of the judgement, <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>

<sup>43</sup> Judgement of 22 June 2011, *Landtová*, C-399/09, ECLI:EU:C:2011:415

<sup>44</sup> Judgement of 6 March 2018, *Achmea*, C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158

<sup>45</sup> Odermatt J. (2021). Is EU law international? – Case C-741/19 *Republic of Moldova v. Komstroy*, LLC and the autonomy of EU order. *Insight – European Papers*, 6 (3), 1255–1268.

Прелазећи на терен стриктно међународног права,<sup>46</sup> осврнућемо се на случај *COTIF*<sup>47</sup> у којем је Савезна Република Њемачка, између осталог, истакла да је дошло до повреде принципа додјеливања надлежности из чл. 5(2) УЕУ, повреде обавезе образлагања из чл. 296. УФЕУ, те повреде принципа искрене сарадње из чл. 4(3) УЕУ у вези с начелом дјелотворне судске заштите. Њемачка је подсјетила да начело искрене сарадње не само да обавезује државе чланице на предузимање свих мјера неопходних за осигурање примјене и дјелотворности права Уније већ и њеним институцијама прописује узајамне обавезе искрене сарадње с државама чланицама. Одлука Савјета, чије је поништење у одређеном дијелу тражила Њемачка, тицала се међународног споразума мјешовите природе. Посредством тог споразума Унија и њене државе чланице остварују своја права као чланови међународне организације. Управо зато је Њемачка сматрала да, у случају неслагања између држава чланица и Уније у погледу разграничења надлежности, Унијине институције треба да сарађују у доброј вјери како би се ситуација разјаснила и постојеће препреке савладале. Дакле, Унијине институције су, према ставу Њемачке, повриједиле принцип искрене сарадње када су приликом организовања поступка који је претходио доношењу побијане одлуке Савјета пропустиле да оставе довољно времена за њено побијање пред Судом прије него што она произведе неповратне посљедице. На такав начин је, према оцјени ове државе чланице, повријеђено и начело дјелотворне судске заштите.

Иако треба да се подсјетимо да се, када је ријеч о закључивању међународних уговора, период од десет година прије доношења пресуде у случају *COTIF*, карактерише негативним и позитивним обиљежјима искрене сарадње која су била разоткривена кроз пресуде Суда правде у 2005 години. О томе свједоче случајеви *Commission v. Germany (Inland Waterways)*<sup>48</sup> и *Commission v. Luxembourg (Inland Waterways)*.<sup>49</sup> Државе су, кроз примјену принципа искрене сарадње омогућавале Унији да врши

---

<sup>46</sup> Поједини аутори, као што је Ramses Wessel, указују на могућност да је право Уније посебна грана међународног права која се одликује детаљнијим развојем повезнице са националним правним системима а државе чланице показују више воље за трансфером својих надлежности тој међународној организацији. Видјети: Wessel R. (2018). *Studying International and European Law: Confronting Perspectives and Combining Interests*, published in: Garben, S., Govaere, I. (Eds.) (2018). *The Interface between International and EU Law*. Oxford: Hart Publishers.

<sup>47</sup> Judgement of 5 December 2017, *Germany v. Council*, C-600/14, ECLI:EU:C:2017:935, para 94.

<sup>48</sup> Judgement of 14 July 2005, *Commission v. Germany (Inland Waterways)*, C-433/03, ECLI:EU:C:2005:462, para.66.

<sup>49</sup> Judgement of 2 June 2005, *Commission v. Luxembourg (Inland Waterways)*, C-266/03, ECLI:EU: C:2005:341, para. 60.

своје надлежности, те су тако постајале међународни „заступници“ интереса организације,<sup>50</sup> а неразумијевање између држава чланица и Комисије се продубљивало.

## ДОСЕГ ПРИМЈЕНЕ У ОДНОСУ НА ДИРЕКТИВЕ

Суд правде је још од случајева *Van Duyn*<sup>51</sup> и *Ratti*<sup>52</sup> указивао на потребу да државе чланице благовремено и дисциплиновано извршавају обавезе садржане у директивама, као и на то да се, уколико то не буде случај, више неће моћи позивати на националне прописе који су супротни том секундарном извору права. О значају који благовремена транспозиција директива има у процесу европске изградње свједочи и Декларација о имплементацији права Заједнице, која је прилог Уговору из Мастрихта. Наиме, право је сваке државе чланице да одабере начин на који ће остварити циљеве и резултате које налаже директива. Ово, међутим, не искључује право појединца (физичког или правног лица) да пред судовима државе чланице остварују права чија је садржина јасна и недвосмислено утемељена у одредбама тог формалног извора права. При томе треба да се води рачуна о ставу Суда у предмету *Ratti* да је истек рока за примјену директиве услов за позивање на њене одредбе. Поред тога државе се у уређивању својих односа са другим субјектима не могу позивати на сопствене пропусте, какав дефинитивно представља пропуштање да се директива на ваљан и свеобухватан начин спроведе у предвиђеном року. У случају *Adeneler*<sup>53</sup> оцијењено је да од дана од када је директива ступила на снагу, национални судови морају да се уздрже колико год је то могуће од тумачења националног права на начин који би могао озбиљно компромитовати, након истека периода транспозиције, постизање циљева из директиве. Када је ријеч о националној равни, треба да се помене да је у вријеме када је Суд одлучивао у поменутом случају, Уставни савјет Француске заузео позицију да је транспозиција директива у правни систем Француске „уставни захтјев“.

Суд је у напријед поменутом дјеловању рачунао на подршку грађана Уније, али и на подршку националних судова. Подршку грађана

---

<sup>50</sup> Larik, J. (2017). Sincere Cooperation in the Common Commercial Policy: Lisbon, a “Joined-Up” Union, and “Brexit”. M. Bungenberg et al. (eds.) (2017). *European Yearbook of International Economic Law*, 8, 90–91.

<sup>51</sup> Judgement of 4 December 1974, *Van Duyn*, C-41/74, ECLI:EU:C:1974:133.

<sup>52</sup> Judgement of 5 April 1979, *Ratti*, C-148/78, ECLI:EU:C:1979:110.

<sup>53</sup> Judgement of 4 July 2006, *Adeneler*, C-212/04, ECLI:EU:C:2006:443, para. 123.

је очекивао јер је функција директиве као извора секундарног права да штити правне субјекте од пропуста у националним прописима, док је сасвим природно да они кроз своју праксу утичу на легислативну и егzekутивну власт како би се правним субјектима пружила заштита субјективног права које је садржано у директиви и треба да се транспонује у националне прописе. Прецизније, национални судови имају право и дужност да интерпретирају национално право а самим тим да поштују основни принцип искрене сарадње како би приликом те интерпретације уважили циљ прописа Европске уније.

Показује се корисним подсетити и на Директиву о услугама,<sup>54</sup> као на врло интересантан примјер за који се веже посезање за новим лисабонским механизмом увођења новчаних казни због неблаговремене транспозиције овог формалног извора права. Такође, транспозиција и примјена Директиве били су предмет 20 билатералних састанака између држава чланица и девет састанака експертске групе.<sup>55</sup>

Све наведено имплицира да у погледу благовремености транспозиције, постизања циља из директиве, те њене правне природе још од времена „*Van Duyn* и *Ratti*“, преко Уговора из Мастрихта, Нацрта уговора о Уставу за Европу, Директиве о услугама на унутрашњем тржишту, па до данас није у довољној мјери експлоатисан принцип искрене сарадње, а што указује на својеврсне малформације између овог принципа и директиве као секундарног извора права.

## ЗАКЉУЧАК

Основни принцип искрене сарадње спада у основне принципе који су инкорпорирани у оснивачке уговоре Европске уније. Обрисе је почео да добија још у вријеме Монтан уније када је прокламована обавеза лојалне (искрене) сарадње. У Римском уговору је добио своју садржину, која није много измијењена ревизијом оснивачких уговора која је услиједила, као ни лисабонским рјешењима.

У својој суштини, основни принцип искрене сарадње подразумева уговорно преузету обавезу и одређеност држава чланица да, узимајући у обзир све расположиве мјере, дјелују у правцу што ефикасније реализације обавеза које по њих произлазе из права Европске уније, као

<sup>54</sup> Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market, *OJ L* 376, 27. 12. 2006, 36–68.

<sup>55</sup> Report from the Commission 27th Annual Report on Monitoring the Application of the EU Law, COM(2010) 538 final, Brussels, 1. 10. 2010, 5.

и уздржавање од предузимања мјера које би могле угрозити остваривање циљева европске организације.

Из наведеног закључујемо да су уговорне одредбе којима је садржински одређен принцип искрене сарадње прилично екстензивно формулисане те би их било корисно употпунити како би се садржински прецизније одредиле обавезе држава чланица и националне разлике смањиле, а све у корист реализације циљева из прописа Уније *i.e.* како би овај принцип добио истинску супранационалну димензију. У прилог наведеном закључку говоре идентификовани типични примјери кршења права организације од стране држава чланица кроз нарушавање принципа искрене сарадње – недостатак вертикалног нивоа сарадње, проблеми везани за дискрециону оцјену националних судија, повезаност овог принципа са непоштовањем концепта владавине права у појединим чланицама, негативне трендове који прате закључивање мјешовитих међународних уговора, те малформације између овог принципа и директиве као формалног извора права Уније.

#### ЛИТЕРАТУРА

- Van Iersel, D., Ramaglia Mota, C. G. (2022). Federalising tendencies of the Principle of Sincere Cooperation in the area of Common Foreign and Security Policy. *Warwick Undergraduate Law Journal*.
- Wessel, R. (2018). *Studying International and European Law: Confronting Perspectives and Combining Interests*, published in S. Garben and I. Govaere (Eds.), *The Interface between International and EU Law*, Oxford: Hart Publishers.
- Glavina, M. (2020). 'To Refer or Not to Refer, That Is the (Preliminary) Question: Exploring Factors which Influence the Participation of National Judges in the Preliminary Ruling Procedure'. *16 CYELP* 25.
- Dworkin, R. (1972). Social Rules and Legal Theory. *The Yale Law Journal*, 81 (5).
- Dworkin, R. (1978). *Taking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard Univ. Press, 2nd edn.
- Klamert, M. (2014). *The Principle of Loyalty in EU Law*. Oxford University Press.
- Larik, J. (2017). Sincere Cooperation in the Common Commercial Policy: Lisbon, a "Joined-Up" Union, and "Brexit", M. Bungenberg et al. (eds.). *European Yearbook of International Economic Law*, 2017, 83–110.
- Lang, J. T. (1986). Article 5 of the EEC Treaty: The Emergence of Constitutional Principles in the Case Law of the Court of Justice. *Fordham International Law Journal*, 10 (3). Доступно на: <http://ir.lawnet.fordham.edu/ilj>
- Lorenzmeier, S. (2006). The Legal Effect of Framework Decisions – A Case-Note on the Pupino Decision<sup>1</sup> of the European Court of Justice, *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 12/2006. Доступно на: [https://www.zisonline.com/dati/artikel/2006\\_12\\_97.pdf](https://www.zisonline.com/dati/artikel/2006_12_97.pdf)

Лукић Радовић, М. (2018). Лојалност унутар Европске уније – правна или само политичка обавеза. *Анали Правног факултета у Београду*, 66 (3).

Odermatt, J. (2021). Is EU law international? – Case C-741/19 *Republic of Moldova v. Komstroy LLC and the autonomy of EU order*. *Insight – European Papers*, 6 (3).

### Прописи

The Constitution of the Republic of Poland. *Journal of the Laws of the Republic of Poland*, No 78, Item 483, 1997.

Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12. December 2006 on services in the internal market. *OJ L 376*, 27. 12. 2006, 36–68.

Consolidated version of the Treaty on European Union [2012] OJ C 326/13, art. 4(3).

### Судска пракса

Judgement of 5 February 1963, *Van Gend & Loos*, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1.

Judgement of 15 July 1964, *Flaminio Costa v. E.N.E.L*, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

Judgement of 7 February 1974, *Commission v. Italian Republic*, C-39/72, ECLI:EU:C:1973:13

Judgement of 24 October 1974, *Schlüter*, C-9/73, ECLI:EU:C:1973:110.

Judgement of 24 October 1973 C-10/73 *Rewe Zentral* ECLI:EU:C:1973:111.

Judgement of 30 April 1974, *Sacchi*, C-155/73, ECLI:EU:C:1974:40.

Judgement of 16 January 1974, *Rheinmullen*, C-166/73, ECLI:EU:C:1974:3.

Judgement of 4 December 1974, *Van Duyn*, C-41/74 ECLI:EU:C:1974:133.

Judgement of 16 December 1976, *Rewe-Zentralfinanz*, C-33/76, ECLI:EU:C:1976:188.

Judgement of 24 April 1977, *Thieffry*, C-71/76 ECLI:EU:C:1977:65.

Judgement of 5 April 1979, *Ratti*, C-148/78, ECLI:EU:C:1979:110.

Judgement of 6 October 1982, *CILFIT*, C-283/81, EU:C:1982:335.

Judgement of 29 January 1985, *Leclerc*, C-231/83, ECLI:EU:C:1985:29.

Judgement of 23 April 1986, “*Les Verts*”, C-294/83, ECLI:EU:C:1986:166.

Judgement of 15 January 1986, *Hurd v. Kenneth*, C-44/84, ECLI:EU:C:1986:2.

Judgement of 22 September 1988, *Commission v. Hellenic Republic*, C-272/86, ECLI:EU:C:1988:433.

Judgement of 2 February 1989, *Commission v. Germany*, C-94/87, ECLI:EU:C:1989:46.

Judgement of 21 September 1989, *Commission v. Hellenic Republic*, C-68/88, ECLI:EU:C:1989:339.

Judgement of 19 November 1991, *Frankovich*, C-6/90 and C-9/90 ECLI:EU:C:1991:428.

Judgement of 25 July 1991, *Emmott*, C – 208/90, ECLI:EU:C:1991:333.

Judgement of 5 March 1996, C-46/93 and C-48/93 *Brasserie du Pêcheur*; ECLI:EU:C:1996:79.

Judgement of 27 June 2000, *Commission v. Portuguese Republic*, C-404/97, ECLI:EU:C:2000:345.

Judgement of 27 June 2000, *Grupo Editorial*, C-240/98 to C-244/98, ECLI:EU:C:2000:346.

Judgement of 14 July 2005, *Commission v. Germany (Inland Waterways)*, C-433/03, ECLI:EU:C:2005:462.

Judgement of 2 June 2005, *Commission v. Luxembourg (Inland Waterways)*, C-266/03, ECLI:EU: C:2005:341.

Judgement of 4 July 2006, *Adeneler*, C-212/04, ECLI:EU:C:2006:443.

Judgement of 22 June 2011, *Landtová*, C-399/09, ECLI:EU:C:2011:415

Judgement of 22 June 2010, *Melki and Abdeli*, C-188/10 and C-189/10, ECLI:EU: C:2010:363.

Judgement of 5 April 2016, *Puligienica*, C-689/13, ECLI:EU:C:2016:199.

Judgement of 5 Decembre 2017, *Germany v. Council*, C-600/14, ECLI:EU:C:2017:935.

Judgement of 6 March 2018, *Slowakische Republik v. Achmea BV*, C-284/16, ECLI:EU: C:2018:158.

Judgement of 2 March 2021, *Krajowa Rada*, C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153.

Judgement of 15 July 2021, *European Commission v. Poland*, C-791/19, ECLI:EU: C:2021:596.

Opinion of Advocate General Kokott, *Pupino*, C-105/03, ECLI:EU:C:2005:386.

#### **Остали документи**

Report from the Commission 27th Annual Report on Monitoring the Application of the EU Law, COM(2010) 538 final, Brussels, 1. 10. 2010.