

UDK:341.645.2:061.1

Biblid 1451-3188, 12 (2013)

Год XII, бр. 45–46, стр. 122–143

Изворни научни рад

Ивана ДРАГИЋ¹

СУД ПРАВДЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

The main objective of this article is to analyze the Court of Justice of The European Union, as one of the fundamental institutions of the EU. In the 1950s, with the emergence of the European Communities, there was a need for a body which shall ensure the consistent application of the Treaties and thus contribute to the dynamics of the European integration process. In this regard, it is useful to show the evolution of the Court, which was neither linear nor uniform. The Court shared the fate of European integrations and suffered changes, not only superficial ones, in terms of its official name, but also essential changes regarding composition, organization and competence. Although the Court originally had little authority that corresponded to the authentic role of the judicial authorities, it showed great courage in its work. The Court, actually, observed the institutional weaknesses, which were the inhibiting factor for the integration project. Recognizing them, the Court assumed the so-called Promethean role, in derogation of the established limits of its own competence. This is the reason why legal scholars and government officials criticized political activism of the Court, and appealed for action regarding illegal court decisions. This article pays special attention to the Court's jurisprudence, which has produced a series of groundbreaking decisions regarding the nature and application of Community law and its relation to the rights of member states. The author, providing insight into antagonized theoretical opinions, justifies the nonconservative practise of the Court, which gave a futher impulse to the cohesion of the member states of the European Community / Union.

Key words: the Court of Justice of the European Union, European Union, Community law.

¹ Демонстратор на Међународноправној катедри Правног факултета Универзитета у Београду. Е-адреса аутора: ivanadragic.ius@gmail.com.

1) УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Суд правде Европске уније је детерминишући институционални чинилац у систему правосудне заштите комунитарног права.² У недржавном политичком бићу, какво је Европска унија, потребно је обезбедити амбијент у ком владавина права неће устукнути пред политичким опортунизмом.³ Управо та мисија поверена је Суду. Наиме, он се стара о униформном тумачењу комунитарног права, како истоветно правно правило не би било различито интерпретирано те примењено у државама чланицама. У том контексту, поједини аутори легитимишу га као врховног тумача конститутивног Уговора.⁴ Ипак, на овом месту потребно је навести и његово одређење као ауторитативног тумача секундарног европског права, под којим ваља разумети уредбе, директиве и одлуке.⁵ Компетитивност држава чланица Европске уније учинила је питање седишта њених институција веома сложеним. Како је у том смислу изостао споразум држава чланица⁶, ово питање решио је Протокол уз Амстердамски уговор⁷, односно у садашњој верзији Протокол 6 уз Уговор из Лисабона. Том приликом истакнуто је да није могуће изнаћи јединствен „главни град ЕУ“, али градови који у том смислу конкуришу су свакако: Брисел, Луксембург и Стразбур, будући да се у њима претежно одвија рад европских институција.⁸ Седиште Суда, почев од 1952.

² Чл. 13 Лисабонског уговора Суд правде ЕУ етаблира као институцију Уније. Видети: *The Court of Justice of the European Union (CJEU)*. Посреди је нови, званични назив предвиђен Уговором из Лисабона којим је супституисан пређашњи: *Суд правде Европских заједница – European Court of Justice (ECJ)*. Превод назива Суда на српски језик је предмет контроверзи. Намеће се питање, да ли би требало превести реч *justice* коју садржи аутентични назив суда, како на енглеском језику тако и на француском (*Cour de justice*) или се превод исцрпљује речју *Суд*. Економија језика би свакако налагала потоње решење, али истиче се да синтагма *Суд правде* претеже, не само због дословног превода, већ и због њене достојанствене интонираности. Вид. Р. Етински *et alia*, *Основи права Европске уније*, Нови Сад 2010, стр. 148. Иначе, више назива је, пре ступања на снагу Лисабонског уговора, конкурисало када је реч о овом органу. Међу њима су: Европски суд правде, Суд правде, Суд Европске уније, иако је његов званични назив гласио Суд правде Европских заједница. Вид. А. Чавошки, А. Кнежевић Бојовић, Д. Поповић, *Европски суд правде*, Београд 2006, стр. 11.

³ С. Самарџић, *Еу као модел наднационалне заједнице*, Београд 2008, стр. 107 и даље.

⁴ Г. Гашми, *Право и институције Европске уније*, Београд 2011, стр. 133.

⁵ Б. Кошутинић, Б. Ракић, Б. Милисављевић, *Увод у право европских интеграција*, Београд 2012, стр. 212.

⁶ Чл. 341 Уговора о функционисању Европске уније налагао је да се споразумом чланица утврде места у којима ће се налазити седишта институција ЕУ.

⁷ Од октобра 1997. године.

године је у Луксембургу⁹. Две године касније, октобра месеца, одржано је и прво рочиште. Често се, сасвим погрешно, узима да је систем судова који примењују европско право конзумиран Судом правде (*Court of Justice*). Чини се да су и поједини правни писци потхрањивали ову заблуду маргинализацијом осталих правосудних тела ЕУ. Међутим, у оквиру укупног правосудног система Европске уније, Суд правде није усамљен орган. Уз њега судску заштиту пружају и Општи суд (*General Court*)¹⁰ и специјализовани судови¹¹ (*Specialised Court*). Реч је о три инстанце, при чему најнижу чине специјализовани судови, вишу чини Општи суд а највишу Суд правде. Улога Суда у међународноправном миљеу артикулише се у виду две основне функције. Прва се односи на надлежност Суда да решава спорове међу комунитарним органима, те спорове који се јаве између комунитарних органа и држава чланица. У овом случају заправо је реч о његовој уставној функцији. Друга функција се односи на правну заштиту коју Суд пружа комунитарном праву, предупређујући и санкционишући његове повреде. Имајући на уму наведено, Суд се опире уобичајеној категоризацији. Он дакле сублимира надлежност уставног, управног суда, суда за радне спорове и, напоследку, међународног суда, што наводи на закључак да је реч о врсти omnipotentног суда. Правни писци нуде различите и опречне квалификације профила и уопште значаја Суда правде ЕУ. Поједини аутори препознају аналогију са националним судовима, руководећи се надлежношћу и начином рада Суда. Имајући на уму ова два аргумента, тешко је порећи блискост Суда са националним судовима. Други га легитимишу као илустративан пример међународног органа и у том смислу указују на околност да је Суд настао посредством међународних уговора чије су потписнице суверене државе, те да његов састав чине судије које нису, током рада, у спрези са својим националним владама. На међи ова два супротстављена становишта похрањено је оно које Суд посматра као самосвојан орган у међународној

⁸ Б. Кошутџић, *Основи права Европске Уније*, Београд 2010, стр. 136.

⁹ У Луксембургу се налази и седиште Општег суда, Финансијског суда и Европске инвестиционе банке. У овом граду смештене су и поједине службе Комисије, као и седиште Генералног секретаријата Парламента. Коначно, седнице Савета, чије је седиште у Бриселу, током три месеца, и то у априлу, јуну и октобру одржавају се у Луксембургу.

¹⁰ Увидом у чл. 19 Уговора о ЕУ, могуће је приметити да се овај орган не ослонљава на истоветан начин, зависно од верзије језика на ком је Уговор сачињен. *Exempli causa*, енглески текст оперише термином *the General Court* а француски *le Tribunal de grande instance*.

¹¹ Генерички назив за новостворена правосудна тела. На француском „*tribunaux spécialisés*“.

пракси, суд *sui generis*, ког треба посматрати у светлости његових задатака предвиђених оснивачким актима.¹² Наиме, истиче се да би идентификација Суда са националним или међународним телом могла одвести на сасвим криви траг јер не уважава његове оригиналне карактеристике. Ни једну од поменутих тврдњи, ма колико оне биле антагонизоване, не треба одбацити, утолико што свака нуди користан приказ Суда, приступајући му из различите визуре. Суд је, чини се, позајмио атрибуте и националног и међународног тела у размери која је прилагођена динамизму и потребама међународне заједнице.

II) ЕВОЛУЦИЈА СУДА

Настанак Суда се редовно везује за први нуклеус Европске уније, Европску заједницу за угаљ и челик (ЕЗУЧ)¹³. Њеним оснивачким уговором промовисано је четвороугаоно институционално устројство¹⁴ у чијем саставу препознајемо и Суд ЕЗУЧ¹⁵. Чланом 31. овог документа стипулисано је да се Суд стара о поштовању права приликом његове примене и тумачења. Уз наведено, помиње се још и тумачење и примена уредби донетих за његово извршење. Суд је, у свом саставу, бројао седам судија, и то тако што је свака држава чланица делегирала по једног судију, а место седмог судије било је резервисано за Италију, Француску или Немачку, што је, са своје стране побудило сумње у недискриминишућу композицију Суда. *Stricto sensu*, овај орган конципиран је превасходно као управни суд, с тим што је, манипулишући уговорним одредбама ревносно радио на својој промоцији у уставни суд. Он је спроводио проверу законитости аката Високе власти, као јединог органа у окриљу Заједнице снабдевоеног овлашћењем да доноси правне акте, што наликује пракси провере уставности закона својственој уставном судству националне државе.¹⁶ Суд је често пренебрегавао слово Париског уговора и без устезања утврђивао властиту

¹² Р. Вукадиновић, *Европска економска заједница*, Београд 1991, стр. 96.

¹³ *European Coal and Steel Community* (ECSC). Основана је Париским уговором потписаним 18. априла 1951. године који је ступио на снагу, након релативно брзог поступка ратификације, 23. јула 1952. године.

¹⁴ Овај модел послужиће као образац за касније европске интеграционе пројекте. *In concreto*, физиономију ЕЗУЧ чинила су четири тела, два са овлашћењима одлучивања: Висока власт и Савет министара, и два са овлашћењима надзора: Парламентарна скупштина и Суд. Вид. В. Деган, „Суд Европских заједница“, *Југословенска ревија за међународно право*, 2–3/165, стр. 392–408.

¹⁵ Седиште Суда ЕЗУЧ било је у Луксембургу.

¹⁶ С. Зечевић, *Еволуција институционалног система Европске уније*, Београд 2009, стр. 70.

надлежност нарочито у поводу интерпретације уговорних одредаба наводећи као претекст потребу једнообразне примене комунитарног права. Ни Римски уговори¹⁷ нису одолели пракси профилисања засебних судова. Наиме, како Европска економска заједница (ЕЕЗ), тако и Европска заједница за атомску енергију (ЕУРОАТОМ) поседовале су властити Суд правде. У оба случаја, Суду је поверен задатак да штити интегритет оснивачких аката.¹⁸ Недуго потом, постаје јасно да ће умножавање, а тиме и усложњавање институционалних оквира Заједница водити ка обесмишљавању европских интеграционих процеса. Нормативни дериват таквог опажања свакако је Конвенција о одређеним институцијама заједничким за Европске заједнице¹⁹ која предвиђа само један суд за све три Заједнице. Почев од 1959. године до ступања на снагу Лисабонског уговора, ово тело носи назив Суд правде Европских заједница²⁰, односно Суд правде, с тим да је у пракси Суд правде ЕЗУЧ својом надлежношћу апсорбовао истородне органе преостале две Заједнице. Правни основ овог Суда лежи у члановима 31–45 Уговора о ЕЗУЧ, 164–188 Уговора о ЕЕЗ и напослетку у члановима 135–160 Уговора о Еуроатом-у.²¹ Дакле, правно покриће нуди регулатива Оснивачких уговора три Европске заједнице.

III) „ХЕРОЈСКИ ПЕРИОД“ СУДА

Средином шездесетих година двадесетог столећа, интензивирани су напори управљени ка поједностављењу институционалне структуре сваке од три Заједнице. У том маниру, 8. априла 1965. године у Бриселу закључен је Уговор о обједињавању институција²² чиме се успоставља јединствена администрација Заједница; наиме, оне деле извршне органе: Комисију и

¹⁷ Римски уговори ступили су на снагу 1. јануара 1958. године. Том приликом настају *European Economic Community* (ЕЕЦ) и *European Atomic Energy Community* (ЕУРОАТОМ). Вид. Б. Кошутин, Б. Ракић, Б. Милисављевић, *Увод у право европских интеграција*, оп. cit., стр. 132.

¹⁸ У том смислу се изјашњава чл. 164 Уговора о ЕЕЗ, односно чл. 136 Уговора о Еуроатом-у.

¹⁹ Конвенција је потписана 25. марта 1957. године. Римска конвенција је предвиђала да у институционалном смислу, заједнички именитељ за све три Заједнице буду Парламент и Суд правде.

²⁰ Енг. *the Court of Justice of the European Communities*, фр. *Cour de Justice des Communautés européennes*.

²¹ В. Радивојевић, *Улога Суда Европских заједница у остваривању економских циљева ЕЕЗ*, Књажевац 2008, стр. 14.

²² Уговор је ступио на снагу 1. јула 1967. године.

Савет.²³ Ове године обележила је и криза механизма одлучивања, тачније блокада наднационалног елемента у процесу одлучивања²⁴, што Суд препознаје и користи као прилику за властиту афирмацију. Наиме, Суд ће се у наредне две деценије ухватити у коштац са стагнацијом европског интеграционог пројекта. То ће учинити вештим маневром, прибављајући за себе и законодавна овлашћења, што подразумева да се у појединим ситуацијама оглушио о сам комунитарни процес одлучивања. И правна литература препознала је проминентну улога Суда у унапређењу интеграционог процеса.²⁵ Јуриспруденција Суда је у овом периоду изнедрила тзв. Устав Европске заједнице, похрањен на регулативи Оснивачких уговора и општим правним постулатима који чине заједнички именитељ државама чланицама. Правностваралачка и уставотворна улога Суда определила је појам и домете комунитарног права. Део доктрине овај циклус рада Суда назива „херојским периодом“.²⁶ Његов почетак омеђен је са два случаја од епохалног значаја у међународној пракси која реферира на позицију и значај комунитарног права, односно његову релацију са правима држава чланица.²⁷ Уједно, ови случајеви завређују помен и у вези са признавањем и разумевањем међународноправног субјективитета Европских заједница. Први међу њима је случај Ван Генд ен Лос (*Van Gend en Loos*)²⁸ из 1963. године који је, сасвим сигурно, произвео значајне последице у међународном праву. Холандска транспортна компанија је из Немачке у Холандију превозила уреаформалдехид. На холандској граници повређен је чл. 12 Уговора о оснивању Европске економске заједнице који забрањује наплату царине међу државама чланицама. Национални суд коме се обратио холандски превозник

²³ Чл. 32 Уговора из Брисела идентификовао је властити циљ као спајање три Заједнице у једну („*to effect the unification of the three Communities*“), што се није догодило.

²⁴ Француска се, мотивисана политичким обзирима, опирала проширењу Заједнице и предложеној реформи начина одлучивања која је предвиђала доношење одлука у Савету квалификованом већином. 1965. године демонстративно напушта рад Савета (тзв. период празне столице) чиме настаје блокада комунитарних институција. Почетком наредне године, постигнут је Луксембуршки споразум, чије су одредбе предвиделе значајна ограничења у ангажману комунитарних институција.

²⁵ У том смислу вид. J. Shaw, „European Union Legal Studies in Crisis? Towards a New Dynamic“, *Oxford Journal of Legal Studies*, 1996/16, p. 7.

²⁶ Н. Мисита, *Основи права Европске уније*, Сарајево 2008, стр. 37.

²⁷ За другачије мишљење вид. H. de Waele, „The Role of the European Court of Justice in the Integration Process: A Contemporary and Normative Assessment“, *European Law / Europarecht*, 2010, p. 4.

²⁸ Case 26/62, *NV Algemene Transport en Expeditie Onderneming Van Gend & Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*, [1963] ECR I.

се оградити од захтева за повраћај средстава тврдећи да спровођење права које није национално напушта домен његове надлежности, чиме се случај нашао пред Европским судом правде на прелиминарном разматрању.²⁹ Суд је у случају Ван Генд ен Лос нашао да је ауторитет права Заједнице неприкосновен те да национални судови и трибунали треба да се повинују обавези његовог спровођења. Истакнуто је да су трансфером извесних права на Заједницу, државе чланице заправо прихватиле примат права Заједнице. Таквим тумачењем Суд је указао на нови правни систем, *in statu nascendi*, различит од правних система држава чланица а на кога нису имуни ни држављани чланица. Овим је држављанима држава чланица омогућено да, поред испуњавања наметнутих дужности, истовремено уживају у правима које овај правни систем јемчи појединцима. Суд је поводом овог случаја изнео став према којем није потребна увертира на националном терену за примену одредаба Уговора о оснивању ЕЕЗ. Из ових, директно примењивих одредаба, деривирају индивидуална права чију би адекватну заштиту требало да обезбеде судови сваке државе чланице понаособ.³⁰ Неретко, теоретичари међународног права овом случају придају одлучујући значај у промоцији доктрине о супрематiji права Заједнице над интерним правним порецима држава чланица.

Случај Коста против Енел (*Costa vs Enel*)³¹ из 1964. године носи одредницу *locus classicus* отуда што му се придаје круцијалан значај у потврди супрематije права Заједнице спрам интерних правних поредака држава чланица.³² У овом случају је италијанска влада, указујући на начело *lex posterior derogat legi priori*, изнела тврдњу да је италијанско законодавство имуно на Уговор о ЕЕЗ тиме што је усвајањем новог унутрашњег прописа ратификациони документ Уговора о ЕЕЗ постао ништаван. Суд је том приликом изнео следећи став: „Стварањем Заједнице неограниченог рока трајања, која поседује своје правне институције, субјективитет, правни капацитет (...) и, што је најважније широке надлежности створене путем добровољног ограничавања суверенитета или преношења надлежности са

²⁹ Сагласно чл. 177 Уговора о ЕЕЗ.

³⁰ Case 26/62 NV Algemene Transport en Expeditie Onderneming van Gen den Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen, 1963. ECR I. www.sussex.ac.uk/sei/documents/wp66.pdf. 1. април 2013.

³¹ Case 6/64, Flaminio Costa v ENEL, [1964] ECR 585.

³² O. Spierman, „The other Side of the Story: An Unpopular Essay on the Making of the European Community Legal Order“, *European Journal of International Law*, Vol.10, No 4, 1999, p. 771. преузето са: <http://ejil.org/journal/Vol10/No4/100763.pdf>, 2. април 2013. године.

држава чланица на Заједницу, државе чланице су саме ограничиле своја суверена права, иако само у одређеним областима, и на тај начин створиле корпус права које је подједнако обавезујуће и за њих, али, истовремено, и за њихове држављане.“³³ Тиме је Суд недвосмислено потврдио да право Заједнице односи превагу над националним правима чланица, да је оно непосредно примењиво, као и да овом праву не подлежу само државе чланице као такве, већ и појединци као њихови држављани.

Случај који завређује нарочиту пажњу је свакако онај који се тиче спора између *Internationale Handelsgesellschaft*, предузећа које се бавило увозом и извозом, и купца *Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*.³⁴ Ово предузеће је августа 1967. године прибавило дозволу за извоз 20 000 метричких тона кукурузне сачме која је важила до краја те године, и ради обезбеђења извршења уговорне обавезе предвиђен је и депозит који је напослетку пропао утолико што је купцу испоручен само део договорене количине до истека важења дозволе. Реч је о примени система промовисаног чланом 12 Уговора о ЕЕЗ чија је амбиција била да се контролише тржиште пољопривредних производа. Интернационал је том приликом истакао да овакав систем не уважава базична људска права и да му као таквом недостаје правне ваљаности. Тужилац се обратио Административном суду у Франкфурту на Мајни, тврдећи да су се мере Заједнице оглушиле о доктрину немачког уставног права, према којој држава грађанима може наметати само обавезе нужне за остварење неког јавног циља. Административни суд је затражио од Европског суда правде мишљење у вези са претходним питањем, а овај је нашао да је за суд о ваљаности одредаба Заједнице меродавно управо право Заједнице, а не уставно право земље чланице, указујући да је институт депозита правно утемељен. По прибављеном мишљењу, Административни суд је прибегао немачком Уставном суду од кога је затражио да одлучи да ли се прописи ЕЗ опирају слову Уставног закона Немачке који уређује основна људска права. Суд је у првом реду истакао да су посредни аутономни правни пореци јер право Заједнице није интегрални део ни интерног правног система ни међународног права, но независан правни систем који произилази из аутономног извора права.³⁵ Суд је указао на околност да култура заштите

³³ Case 6/64 *Flaminio Costa v ENEL* (National Electricity Board). Judgment of the Court 15 July 1964. ECR 585.

³⁴ Case 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* (1970), [http:// www.ena.lu/judgment-court-justice-internationale-handelsgesellschaft-case-11-70-december-1970-030002949.html](http://www.ena.lu/judgment-court-justice-internationale-handelsgesellschaft-case-11-70-december-1970-030002949.html). 2. април 2013.

³⁵ Т. Ц. Хартли, *Основи права Европске Заједнице*, Београдски центар за људска права, 1998, стр. 222.

људских права у координатама Заједнице не може да парира оној која се негује на немачком тлу и стога су мере Заједнице подвргнуте тексту Устава Немачке који се бави материјом основних људских права. Суд је такво виђење поткрепио чињеницом да Заједница не познаје кодификовани каталог елементарних права попут оног предвиђеног немачким уставом, као и запажањем да Заједница нема парламент изабран непосредним гласањем који би позивао на одговорност тела снабдевена овлашћењем за доношење прописа.³⁶ Пошто се бавио надлежношћу, уследило је изјашњавање Суда о меритуму. Суд је сматрао да мере Заједнице не опонирају духу и слову немачког устава. Многи аутори управо ову одлуку немачког уставног суда препознају као немерљив допринос систему заштите људских права у ЕЗ, односно потоњој конкретизацији у Повели о социјалним правима. Њен значај објашњава се чињеницом да конзистентна односно континуирана заштита људских права представља општи, уставни принцип комунитарног права. Пракса Европског суда за људска права изнедрила је принцип супсидијарности и пре то што је он нашао место у Уговорима на којима Европска унија почива. Извесно је да је вишедеценијски, предан рад Суда поспешио свест о постојању комунитарног права, што је касније и нормативно потврђено. Могуће је указати на три атрибута комунитарног права која су се кристализовала у пракси Суда. У првом реду, комунитарно право је посебно и аутономно спрам права држава чланица. Друго, комунитарно право ће однети превагу над правом држава чланица уколико му оно противречи, односно комунитарно право је надређено праву држава чланица.³⁷ Коначно, непосредно дејство комунитарног права протеже се над територијом Заједнице, као и свим физичким и правним лицима.³⁸ Тиме је комунитарно право промовисано у независни, уставни правни поредак у који је интегрисан и Суд као специфичан наднационални уставни суд.³⁹ Суд се при томе служио механизмом негативне интеграције, која претпоставља „крчење“ пута ка постизању комунитарних циљева, докидањем националних прописа који не одговарају слову или духу комунитарне регулативе.⁴⁰

³⁶ *Ibid.*, стр. 222

³⁷ Занимљив је пример Француске чије националне инстанце одричу супериорност комунитарног права над уставом. Наиме, комунитарни уговори ће имати ауторитет у националном правном систему једино уколико то не опонира члану 55 Устава, што разумно наводи на закључак да је комунитарно право заправо подређено Уставу. Ј. М. Favre, *Основи Европске уније и комунитарног права*, Београд 2004, стр. 67.

³⁸ Н. Мисита, *Основи права Европске уније*, *op. cit.*, стр. 37.

³⁹ *Ibid.*, стр. 38.

⁴⁰ *Ibid.*, стр. 38.

Далекосежна и тзв. прометејска улога Суда имала је своје оправдање у премошћавању институционалних празнина и мањкавости. Стиче се утисак да институционална решења нису пратила динамизам европског интеграционог процеса. Разлог томе треба тражити и у недостатку политичке једногласности. Суд је током времена иновирао значајан део архитектуре Заједнице/Уније. Уз то, са успехом је обезбедио поделу надлежности у правичној размери, како хоризонталну (међу институцијама) тако и вертикалну (између Заједнице/Уније и држава чланица).⁴¹ Са надоградњом и унапређењем правне физиономије Заједница/Уније, стичу се услови за нешто умеренији и традиционалнији ангажман Суда. Ипак, то није омело Суд да и у каснијим годинама својом праксом понуди иновативна решења која су умногоме помогла у примени комунитарног права, између осталог у дефинисању односа права ЕУ према међународном праву.⁴² Правни писци који са благонаклоношћу анализирају рад Суда истичу да је, вештим балансирањем, овај орган ипак остао доследан свом задатку тумачења права и да у свом раду није интервенисао у области које не припадају његовом делокругу. Међутим они не споре да Суд није остао имун на политичке резоне, који су тиме посредно утицали на комунитарни пројекат. Дакле, Суд није у потпуности очувао свој изворни интегритет утолико што су политичке претензије оставиле трага у његовом раду. Аутори који са благонаклоношћу анализирају рад Суда руководе се, између осталог, и речима професора Барака (*Aharon Barak*) који је сматрао да је добар судија онај који, крећући се у опсегу својих законских могућности, премошћује јаз између права и друштва. Он даље истиче да уколико је закон (пропис, формално правило) инструмент којим се постиже друштвени циљ, онда се он има интерпретирати на начин који уважава друштвени интерес односно потребу. Коначно, указује да се пропис не може изопштити из друштвеног контекста, да је он део укупне друштвене активности. Такав приступ наглашава значај тзв. наменског или сврсисходног тумачења („*purposive interpretation*“).⁴³ Са друге стране,

⁴¹ H. de Waele, „The Role of the European Court of Justice in the Integration Process: A Contemporary and Normative Assessment“, *op. cit.*, p. 5.

⁴² Суд је 2008. године решавао у спојеним предметима *Кад и Ал Баракам*, и том приликом поништио Уредбу Савета број 881/2002 из 2002. године, која је садржала рестриктивне мере према лицима и ентитетима за које се узима да су у спрези са Осамом бин Ладеном, Ал Каидом и Талибанима. За детаљније вид. Б. Ракић, „Фрагментација међународног права и европско право – на Западу нешто ново, *Анали Правног факултета у Београду*, 1/2009, стр. 123.

⁴³ A. Barak, „Foreword: A Judge on Judging: The Role of a Supreme Court in a Democracy“, *Harvard Law Review*, 19/2002, p. 116. За више детаља вид. A. Barak, *The Judge in a Democracy*, Princeton University Press, 2006.

критичари Суда најчешће му замерају превелику слободу и политичку интонираност његовог рада. У том смислу, истиче се да је деценијама диспонирао овлашћењима која му, строго правно гледано, не припадају, те да је у више наврата грубо кршио правила под изговором њихове интерпретације. Замера му се да је својом јуриспруденцијом обесмислио текст докумената који регулишу односно ограничавају његову надлежност. Коначно, узима се да је таквом непримереном праксом демантовао своју оригиналну улогу која му је намењена у међународном праву. Суд, почев од свог настанка, није располагао оригинарном надлежношћу већ ју је црпео из релевантних конститутивних уговора. Надлежност Суда концептирана је по идеји уступања или преноса надлежности (*la compétence d'attribution*)⁴⁴. Како је Суд увек имао ограничену надлежност, а не инхерентну, био је у обавези да се током свог рада креће у оквиру тако утврђене надлежности. Међутим, он је врло слободно интерпретирао текстове оснивачких аката и тиме *de facto* проширивао своју надлежност. Екстензивно тумачење уговорних одредаба Суд је правдао позивајући се на дух и основне постулате права Европских заједница/Уније. Један од начина који су му у ту сврху послужили била је и квалификација општих правних начела као извора права. Дакле, извором комунитарног права он је сматрао и *exempli causa*, основна људска права, начело пресуђене ствари и др., чиме је себи обезбедио покриће за проширивање надлежности. Дакле, судска пракса није била строго детерминисана формалним изворима права Заједница односно Уније. Међутим, не би било исправно такву праксу Суда назвати каприциозном. Питање је да ли би он могао са успехом решавати питања која се пред њега стављају да је строго поштовао формална ограничења своје надлежности. Та ограничења имају своје оправдање али она у више прилика спутавају Суд у намери да изнађе решење за деликатне спорове у поводу којих поступа. Рецимо, она би представљала хендикеп за Суд у случају правних празнина. У наведеној и другим сличним ситуацијама, креативност и домишљатост Суда су од пресудне важности. Од Суда се очекује да превазиђе кризне ситуације у којима комунитарна регулатива оскудева, односно од њега се очекује да попуни правне празнине и обезбеди кохерентност у примени европског права. Суд је заправо реаговао у случајевима када је комунитарно право немо пред потребама праксе, а да би удовољио тим потребама био је принуђен да понуди нова правна решења. У том смислу указује се на његову квазилегислативну делатност која је предмет оштрих критика. Европски државници се нису либили у изношењу дискредитујућих коментара поводом

⁴⁴ Н. Мисита, *Основи права Европске уније*, оп. cit., стр. 690.

рада Суда.⁴⁵ Њихови иступи су претежним делом мотивисани страхом да ће Суд, а преко њега и ЕУ, захватити својом надлежношћу и део питања која су до тада била резервисана за државе чланице. Њихова је бојазан да се компетенције ЕУ шире на уштрб националног интегритета држава чланица тиме што Суд себи узима за право да решава питања која су формално ван опсега његове надлежности. Класична судијска дужност, инхерентна свакој држави, у смислу тумачења права а не стварања, нема своју пуну легитимацију у систему Европске уније. Европској унији недостаје државна инфраструктура и у том смислу, механизам принуде који би гарантовао поштовање и доследну примену њеног права. Отуда је изазов, на који је током своје вишедеценијске јуриспруденције Суд покушао да одговори, како приволети адресате комунитарног права да га уважавају? У својим сукцесивним покушајима, Суд се веома смело опходио према формалним ограничењима надлежности, што је навело многе правне писце да релативизују његов рад. Мултифункционалност Суда била је примерена природи правног система Европске уније, и као таква произвела је многа конструктивна решења. Ипак, критике на рачун Суда су, сасвим сигурно, извршиле поглавит утицај на његов даљи рад и определиле курс његове праксе. У међувремену, ствари су се промениле у тој мери да му се, парадоксално, у последње време спочитава претерана конзервативност у раду.

IV) ОРГАНИЗАЦИЈА И САСТАВ СУДА

Суд правде имао је ексклузивно право вршења судске власти у Заједницама до 1989. године. Већ почетком 70-тих година, Суд је препознао потешкоће у своме раду, на шта је реаговао и део доктрине. Пораст броја случајева у којима је Суд позван да поступа, удружен са потребом брижљивог испитивања чињеничног стања у захтевним случајевима, попут оних који се односе на тржишну конкуренцију, захтевао је измене у његовом дотадашњем раду.⁴⁶ Да прогресивно умножавање предмета не би осујетило ефикасност Суда, чинило се опортуним да му се придружи Првостепени суд, односно Суд прве инстанце (*Court of First Instance*)⁴⁷, чиме је омогућена двостепеност поступка.⁴⁸ Назив Суда преиначен је Уговором из Лисабона у

⁴⁶ О оптерећености Суда у то време сведочи и статистика; наиме, у просеку је 21,6 месеци било потребно Суду да донесе одлуку о претходном питању а 23,9 месеци му је било потребно за поступање у другим случајевима. Б. Кошутитић, *Основи права Европске Уније*, op. cit., стр. 217.

⁴⁷ CFI.

⁴⁸ Чл. 220 (бивши члан 164) Уговора о Европској заједници нормирао је Суд правде и Првостепени суд као базичне правосудне органе Европске уније.

Општи суд. До његовог оснивања, одлуке Суда биле су коначне, односно он је био суд прве и последње инстанце. Наиме, чл. 11 Јединственог европског акта⁴⁹ прокламовао је Првостепени суд који, како је то истакнуто Уговором из Мاستрихта⁵⁰, није самосталан орган већ је придружен Суду правде. Једногласном одлуком Савета⁵¹ 1988. године конституисан је Првостепени суд који постаје оперативан крајем октобра наредне године. Са Првостепеним судом, Суду правде је омогућено да се ослободи сувишних предмета и да се усредсреди на своју основну дужност надзорника над поштовањем и уједначеном применом комунитарног права. Предвиђено је да је Првостепени суд надлежан за решавање „одређених врста тужби правних или физичких лица, доносећи одлуке у првом степену против којих је дозвољена жалба Суду која је ограничена само на правна питања и у складу са условима који су предвиђени у Статуту. Суд није надлежан у предметима које покрећу државе чланице или органи Заједнице, као и за решавање претходних питања из члана 177. Уговора“.⁵² Овде је од нарочитог значаја и могућност коју предвиђа Уговор из Нице потписан 2001. године. Наиме, намера његових твораца била је да се Унија институционално оспособи за предстојећа радикална проширења, и у том контексту овај уговор предвиђа да се Првостепеном суду могу придодати панели, као посебна судска тела, којима ће бити поверено решавање спорова у одређеним подручјима. Савет је стекао овлашћење да формира судска већа у сврху саслушавања и одређивања у првој инстанци одређене врсте активности или поступака предвиђених у особеним ситуацијама.⁵³ Први међу њима, Европски трибунал цивилних служби (*the European Civil Service Tribunal*)⁵⁴, постаје оперативан октобра 2005. године. Он је, као ново судско тело, конституисан у складу са чл. 236 Уговора о оснивању Европске заједнице. Интенција растерећења Суда, посредством трансфера дела

⁴⁹ 17. фебруара 1986. године у Хагу потписан је Јединствени европски акт (ЈЕА) који ступа на снагу тек јула наредне године услед потешкоћа које су пратиле ратификацију. ЈЕА представља замајак прогресивног развоја европских интеграционих процеса.

⁵⁰ Чл. 168 Уговора из Мастрихта, који је потписан 7. фебруара 1992. Ступа на снагу 1. новембра наредне године. Мастрихтским уговором спроведена је ревизија Оснивачких уговора, чиме је Европска заједница доживела преображај у Европску унију. Овај документ трасирао је пут Унији са федеративним уређењем.

⁵¹ Council Decision 88/591/ECSC, EEC, EUROATOM, OJ L 215, 21.8.1989.

⁵² Чл. 168А Уговора о оснивању ЕЕЗ.

⁵³ Чл. 225а УЕЗ.

⁵⁴ Уговором из Лисабона термин „панили“ замењен је термином „специјализовани судови“, па би у том смислу назив овог тела могао бити Службенички суд. В. Б.Кошутих, 219.

његових ингеренција, лежала је и у основи замисли о оснивању Службеничког суда. У контексту Уговора из Лисабона састав, надлежност и начин рада Суда уређени су Уговором о ЕУ(чл. 19–24) и Уговором о функционисању ЕУ (чл. 251–281).⁵⁵ Одредбе ова два документа које реферирају на Суд, привржене су решењима која је предвиђао Уговор са Уставом за Европу⁵⁶. Усложњавање физиономије система судова који се старају о поштовању права Европске уније није се значајно одразило на њихова основна овлашћења. У своме раду они су се повиновали значајним ограничењима. У првом реду, није им дозвољено да интервенишу у питања која припадају другом, односно делом и трећем стубу, на којем је похрањена Европска унија. Друго, поље њиховог деловања јасно је омеђено правилима која су предвиђала услове који се морају стећи, односно околности које су допуштале покретање поступака пред европским судовима. Уговор из Лисабона, као контроверзан документ, ком поједини правни писци спочитавају одсуство визије, а други га сматрају ризицом инвентивних решења, предвиђа новине *vis-à-vis* организационог устројства судства у правном систему Европске уније. Његовим одредбама проширен је круг послова Суда правде, међутим није само његова надлежност претрпела промене, већ и поједини поступци који се пред њим воде. Све наведене промене заправо су дериват изричитог признања међународноправног субјективитета Европске уније⁵⁷. Упркос свему наведеном, сама природа

⁴⁹ 17. фебруара 1986. године у Хагу потписан је Јединствени европски акт (ЈЕА) који ступа на снагу тек јула наредне године услед потешкоћа које су пратиле ратификацију. ЈЕА представља замајац прогресивног развоја европских интеграционих процеса.

⁵⁰ Чл. 168 Уговора из Матрихт, који је потписан 7. фебруара 1992. Ступа на снагу 1. новембра наредне године. Матрихтским уговором спроведена је ревизија Оснивачких уговора, чиме је Европска заједница доживела преображај у Европску унију. Овај документ трасирао је пут Унији са федеративним уређењем.

⁵¹ Council Decision 88/591/ECSC, EEC, EUROATOM, OJ L 215, 21.8.1989.

⁵² Чл. 168А Уговора о оснивању ЕЕЗ.

⁵³ Чл. 225а УЕЗ.

⁵⁴ Уговором из Лисабона термин „панели“ замењен је термином „специјализовани судови“, па би у том смислу назив овог тела могао бити Службенички суд. В. Б.Кошуткић, 219.

⁵⁵ Р. Вукадиновић, *Увод у институције и право Европске уније*, Крагујевац 2010, стр. 101.

⁵⁶ Међународни уговор са Уставом за Европу потписан је у Риму 29. октобра 2004. године са амбицијом да као правно аутономни текст замени све претходне међународне уговоре који конституишу ЕУ. Овај уговор форсирао је државност ЕУ, и управо страх да ће се тиме маргинализовати субјективитет држава чланица, навела је евроскептике да опструирају његово ступање на снагу.

⁵⁷ Чл. 46 а Завршних одредаба, односно Наслова VI предвиђа: „Унија располаже правним субјективитетом“. Тиме је, у готово интегралној верзији, преузет чл. 281 Уговора о оснивању Европске заједнице.

судског система Европске уније остаје непромењена. Као и раније, упадљива је диспропорција у подели надлежности поводом решавања спорова у домену права Европске уније, између националних судова држава чланица и судова из корпуса судског система ЕУ. Претежни део предмета који се односи на право ЕУ у надлежности је националних судова. Када они у таквој прилици поступају, није могуће упутити жалбу судским телима ЕУ. Суд правде Европске уније није апелациони суд спрам судова држава чланица. Он није снабдевен капацитетом да директно поништи или укине законски, односно управни акт чланице Европске уније. У том смислу врло је индикативно изјашњавање Суда у случају *Jean Hublet v. Belgium*⁵⁸, када је Белгија тужена поводом права њених локалних власти на опорезивање службеника ЕЕЗ. Том приликом, изостала је тражена реакција Суда који је нашао да није овлашћен да реагује у смислу одузимања правног дејства унутрашњем законском или управном акту. Ни Лисабонски уговор, као ни документи који су му претходили, није интегрисао националне судове у систем судова Европске уније. Тиме се не оспорава спрега која постоји између Суда и националних судова. Она је *conditio sine qua non* делотворног рада Суда, а тиме и укупног система Европске уније. Свака дисфункционалност у том односу нужно би се одразила на једнообразно тумачење права Европске уније. Суд правде се у свом ангажовању на правилној и унисаној примени комунитарног права ослања управо на судове земаља чланица, што говори да је потребно радити на унапређењу тог односа у интересу динамичног рада како самог Суда, тако и Европске уније. Број судија Суда правде ЕУ кореспондира броју држава чланица. Међутим, историја Суда бележи и другачије случајеве. Механизам одлучивања, по природи ствари, налаже непаран број судија. Првобитно, када је Заједница бројала свега шест држава чланица, судски колегијум чинило је седам судија.⁵⁹ Тако је, недуго по приступњу Грчке, број судија са десет порастао на једанаест.⁶⁰ У истом маниру, тај број расте на тринаест по приступању Шпаније и Португала.⁶¹ Исти тренд прати даља проширења чланства Европске уније, што ће рећи да се број чланова судског колегијума мењао са сваким проширењем првобитно Заједнице, а касније Уније. Лисабонски уговор не помиње услов у погледу држављанства приликом избора судија. Дакле, он теоретски отвара могућност да се за судију изабере лице које нема држављанство неке од држава чланица. Међутим иако уговор о томе ћути,

⁵⁸ *Jean Hublet v. Belgium*, Case 6/60, ECR Vol. VI, pp. 1144–45.

⁵⁹ У истом маниру, 1986. године Заједница је имала 12 чланица, а Суд 13 судија.

⁶⁰ Одлука Савета, OJ L 100/20/81.

⁶¹ Одлука Савета, OJ L 302/85.

пракса сведочи да се они по правилу регрутују међу држављанима држава чланица. Њима у раду помаже осам општих правобранилаца⁶². Декларацијом усвојеном уз Лисабонски уговор принципијелно је договорено да на захтев Суда, једногласном одлуком Савета, а на захтев Суда, тај број може порастати на једанаест.⁶³ По правилу, право на именовање пет правобранилаца било је резервисано за највеће државе и то: Немачку, Француску, Италију, Шпанију и Велику Британију. Преостала три упражњена места намењена су лицима предложеним од стране преосталих чланица, при чему би се ротирали по утврђеној шеми. Поменутом Декларацијом остављен је простор да Пољска добије стално место општег правобраниоца, при чему би број ротирајућих правобранилаца порастао на пет.⁶⁴ Дакле, лисабонско решење предвиђа пет ротирајућих и шест сталних општих правобранилаца. Њихова је дужност да на јавној расправи, поступајући непристрасно и независно, износе образложене предлоге у предметима у којима Статут Суда налаже њихово суделовање.⁶⁵ Дакле, у таквом предмету они не узимају учешћа у одлучивању, чиме имају већи маневарски простор да веродостојно прикажу правну слику односног случаја, односно да спроведу његову правну анализу и формулишу предлог. У свом раду, општи правобраниоци захватају како јуриспруденцију Суда, тако и национална правна решења, што умногоме олакшава разумевање и примену комунитарног права.⁶⁶ Њихова мишљења немају формално правно обавезујуће дејство, али Суд је дужан да их објави, и што је значајније, у пракси им је привржен. Управо у томе лежи значај општих правобранилаца, као институције *sui generis*, у координатама јуриспруденције Суда правде ЕУ. Наиме, њихов ангажман операционализује се на три начина: они предлажу решења у предметима које Суд расправља, таква решења подводе под општи модел судске праксе и коначно, опредељују контуре даљег развоја судске праксе.⁶⁷ Општи правобраниоци,

⁶² Често је у употреби и термин „правозаступник“ уз образложење да се улога ове институције састоји претежно у заступању комунитарног права. Као скраћеницу, поједини аутори користе акроним „AG“ изведену из енглеског језика.

⁶³ У том смислу изјашњава се и чл. 252 Уговора о функционисању ЕУ. Декларација је усвојена на инсистирање Пољске.

⁶⁴ З. Радивојевић, „Нова институционална реформа Европске уније“, *Анали Правног факултета у Београду* 1/2007, стр. 208.

⁶⁵ Чл. 252. Уговора о функционисању Европске уније.

⁶⁶ Поједини аутори у тој мери уважавају рад општих правобранилаца да њиховим мишљењима признају карактер извора права. Вид. D.Edward, R.Lane, *European Community Law, An Introduction*, London 1995, p. 31.

⁶⁷ Г. Гашми, *Право и институције Европске уније*, op. cit., стр. 138.

на известан начин, имају персоналнију улогу од судије. Наиме, рад општих правобранилаца је, надасве транспарентан, у смислу да се из крајњег исхода могу лако сагледати њихови пропусти, односно добре процене. Њихово је мишљење лични допринос решавању спора за шта и сnose одговорност, зависно од квалитета њихове сугестије. Са друге стране, судија је прикривен иза већа чији је члан, чиме његов рад остаје анониман. Чл. 19 Уговора на недвосмислен начин предвиђа право сваке чланице да именује свега једног судију. Судије и општи правобраниоци бирају се међу лицима чија је независност ван сваке сумње и која удовољавају захтевима за обављање највиших судских функција или су истакнути правници признате стручности.⁶⁸ Независност судије подразумева да је он приликом суђења имун на евентуалне утицаје владе која га је предложила, односно да се приликом рада неће руководити интересима матичне државе. Услов познавања комунитарног права није нашао своје место међу захтевима који се постављају пред кандидате за судије, што сугерише да испуњеност овог услова треба претпоставити приликом конкретног избора. Пракса сведочи да су судије редовно познати адвокати, професори референтних правних факултета, судије највиших судова или високи судски функционери у државама чланицама. Именују их владе држава чланица заједничком сагласношћу на период од шест година, а по истеку времена на који су бирани могу бити поново именовани.⁶⁹ Временска лимитираност мандата судија може бити предмет критике. Често се указује да временско ограничење мандата није комплементарно са захтевом да судије буду независне, што се у националним порецима обезбеђује сталношћу судијске функције. Постоји могућност да судијска функција престане и пре истека шестогодишњег периода, и то смрћу судије, на његов захтев и разрешењем.⁷⁰ Судијама се за време трајања мандата признаје имунитет, како за дела учињена у вршењу судијске функције тако и ван ње.⁷¹ По престанку мандата, судије уживају имунитет само за дела учињена при вршењу судијске дужности. Може се рећи да су њихове привилегије и имунитети конципирани по аналогiji са оним које уживају дипломатски представници, уз, наравно, разлике које налаже природа дужности које обављају. Судије за време трајања мандата не могу обављати другу

⁶⁸ Услови за избор предвиђени су чл. 253 и 254 Уговора о функционисању Европске уније.

⁶⁹ Чл. 19 Уговора о ЕУ.

⁷⁰ А. Чавошки, А. Кнежевић Бојовић, Д. Поповић, *Европски суд правде*, op. cit., стр.18.

⁷¹ Чл. 2 Статута Суда правде Европске уније регулише појединости у вези са правним положајем судија.

професионалну делатност.⁷² Пре него што владе предложе своје кандидате оснива се одбор⁷³ коме је поверена оцена прикладности кандидата за обављање намењене му дужности.⁷⁴ Не би требало преценити улогу одбора; они доносе одлуку о подобности кандидата али та одлука није обавезујућа за владе земаља чланица, нити одбори узимају учешћа у самом процесу одлучивања о избору судија. Сваке три године спроводи се делимична промена судија и општих правобранилаца у складу са правилима садржаним у Статуту Суда. Судије ће међу собом, тајним гласањем, изабрати председника Суда чији мандат траје три године уз могућност реизбора.⁷⁵ Председник Суда постаје судија који добије апсолутну већину гласова а уколико то изостане, понавља се гласање и судија који добије већину гласова постаје председник. Ако више судија добије истоветан број гласова, узима се да функцију председника преузима најстарији судија, али најстарији по годинама, не по судијском стажу. Председник суда ће, *inter alia*, артикулисати судске и административне послове, председаваће пленуму Суда и др. Судије и општи правобраниоци ће, пре него преузму своју дужност, положити заклетву да ће поступати на савестан и непристрасан начин, као и да ће начин гласања при одлучивању одржати тајним.⁷⁶ Судије и општи правобраниоци нису једини титулари активности Суда правде. Уз њих, значајно место припада и секретару, односно његовом заменику. Њега ће изабрати тајним гласањем судије и општи правобраниоци. Секретар ће се у своме раду руководити упутствима Суда, односно његовог председника. Он се стара о административним односно процедуралним сегментима рада Суда. Мандат секретара траје шест година.⁷⁷ Суд ради посредством већа (*Chambers*) или великог већа (*Grand Chamber*), сагласно правилима која су предвиђена Статутом Суда правде ЕУ. У одређеним предметима, када то налаже Статут, Суд заседа у пуном саставу.⁷⁸ Већа су састављена од три или

⁷² Осим уколико им обављање политичке или административне активности одобри Савет.

⁷³ Поједини аутори користе термин „панел“, на пример Н. Мисита, *Основи права Европске уније* op.cit., стр. 148. Често је у употреби и термин „комитет“, на пример Б. Кошутих, *Основи права Европске Уније*, op.cit., стр. 213.

⁷⁴ Чл. 255 Уговора о функционисању Европске уније. Одбор чини седам особа изабраних из редова бивших чланова Суда и Општег суда, чланова националних врховних судова и признатих правних стручњака, од којих једног предлаже Европски парламент. Овај систем именовања је заправо предвиђен одлуком о успостављању Суда за службеничке односе, а касније је примењен на све судије и правобраниоце.

⁷⁵ Чл. 253 Уговора о функционисању Европске уније.

⁷⁶ Чл. 2, 8 и 47 Статута.

⁷⁷ У погледу положаја секретара изјашњава се чл. 12 Статута Суда правде Европске уније.

⁷⁸ Чл. 251 Уговора о функционисању Европске уније.

пет, а Велико веће од тринаест судија. У састав великог већа, као четири стална члана, улазе председник Суда и председници петочланих већа. Преостали нестални чланови ће се бирати у сваком појединачном случају на начин предвиђен одредбама Статута Суда.⁷⁹ Кворум потребан за рад у већу износи три, у Великом већу девет и у пленуму петнаест судија.⁸⁰ Суд ће у ретким приликама одлучивати у пленуму, и то када је посреди питање од нарочитог значаја или је позван да одлучи о разрешењу високог функционера ЕУ.⁸¹ Петочлана већа су редован модалитет рада Суда. Суд ће заседати у великом већу уколико то затраже државе чланице или комунитарни органи као стране у спору.⁸² Он о томе може донети одлуку и самоиницијативно ако сматра да то захтева значај односног предмета.⁸³ Да би Суд деловао у пуном саставу потребно је да се стекну извесни услови.⁸⁴ Прво, потребно је да је у питању случај експлицитно предвиђен одредбама Статута. Сем тога, тим поводом је од значаја и оцена Суда о важности предмета.⁸⁵ Када је реч о материјализацији процеса одлучивања, Суд доноси своје у одлуке у две форме: пресуде или решења. Одлука Суда не садржи издвојена мишљења. Иако многи правни писци налазе да је ово решење неприхватљиво, чини се да управо квалификација одлуке Суда као одлуке свих судија које су узеле учешћа у одлучивању, афирмативно утиче на квалитет обављања судијске дужности. У противном, уколико би из саме одлуке било видљиво који, и што је битније чији ставови су се супротставили унутар расправног већа, отворио би се простор за политичке калкулације и њихов уплив у рад Суда. Осим тога, тиме би се довело у питање непристрасно поступање судија, који би, желећи да се додворе владама својих матичних држава, заговарали ставове блиске њиховим интересима.

V) НАДЛЕЖНОСТ

Након уводних напомена које су се односиле на надлежност Суда уопште, корисно је указати и на појединости везане за случајеве у којима

⁷⁹ Чл. 11 Статута Суда правде ЕУ.

⁸⁰ Чл. 17 Статута Суда правде ЕУ.

⁸¹ Чл. 16 Статута Суда правде ЕУ.

⁸² *Ibid.*

⁸³ Чл. 44 Правила поступка. Иначе, Правила поступка доноси Суд уз претходно одобрење Савета.

⁸⁴ Чл. 16 Статута Суда правде ЕУ.

⁸⁵ Раније су и државе чланице, односно комунитарни органи као странке у спору који се решава пред Судом, могле захтевати одлучивање у пуном саставу.

поступа. Према уобичајеној класификацији, надлежност Суда јавља се у два основна вида: класична надлежност у споровима, која подразумева доношење пресуда и саветодавна надлежност, односно надлежност давања мишљења Суда (*opinions*). Први вид је свакако чешћи облик активности Суда. У окриљу надлежности Суда у споровима, уобичајено је разликовати директне односно непосредне тужбе и случај када ће, на захтев националних судова, Суд донети одлуку о претходним питањима (*preliminary rulings*). У оба случаја ће коначни исход судијског одлучивања бити у форми пресуде. Ова подела изведена је према параметру органа пред којим ће отпочети поступак. У првом случају, поступак се покреће пред Судом и пред њим се окончава; дакле, он је и прва и последња инстанца. У другом случају, поступак се покреће и завршава пред националним судовима, а на Суду је да да прелиминарне одлуке које ће бити достављене националним судовима. У потоњем случају, национални судови задржавају надлежност у погледу поступка који је пред њима покренут; тражећи интервенцију од Суда, они му нису трансферисали овлашћења за решавање спора. Имајући у виду напред изнето, поједини аутори праве дистинкцију између тзв. директне надлежности, када Суд доноси пресуде које су директно извршне и против којих није могуће уложити жалбу, и индиректну односно прелиминарну надлежност.⁸⁶ Када је реч о директној надлежности, прво је потребно указати на тужбе због оглушавања о обавезе предвиђене Уговором. Наиме, појединац, компанија, држава чланица, институција или тело Европске уније посежу за тужбом против институције Европске уније или државе чланице, уколико ова није испунила обавезу из Уговора.⁸⁷ Даље, у домену директне надлежности су и тужбе чија се сврха исцрпљује испитивањем законитости законодавних аката, аката Савета, Комисије, Европске централне банке, Европског парламента и Европског савета, као и аката тела ЕУ који производе правни учинак према трећим лицима.⁸⁸ Осим наведених, тужбом се реагује и на пасивно понашање органа или тела ЕУ, уколико они пропусте да реагују поводом повреде Уговора, а то су били у обавези да учине у складу са релевантним уговорним одредбама. Коначно, директна надлежност укључује и радне спорове између ЕУ и њених службених лица као и спорове поводом тужбе за накнаду штете проузроковане деликтом. Прелиминарна надлежност Суда подразумева да је Суд належан да „доноси одлуке о претходним питањима која се односе на тумачење уговора или ваљаности и

⁸⁶ Вид. Т.С. Hartly, *The Foundations of European Community Law*, Oxford, 1998, p. 56.

⁸⁷ За више детаља вид. Б. Кошутин, , *Основи права Европске Уније*, op. cit., стр. 222.

⁸⁸ Р. Вукадиновић, *Увод у институције и право Европске Уније*, op. cit., стр. 89.

тумачења аката институција, органа или тела Уније“.⁸⁹ Не би требало изгубити из вида да ће се са спором, који је покренут пред националним судом, само застати ради обраћања Суду, након чега ће национални суд и пресудити односни случај. Иако се у односу на учесталост судијског одлучивања у форми пресуде, саветодавна надлежност јавља као спорадична, она свакако завређује пажњу. Суд ће, поступајући по захтеву Комисије, Савета или државе чланице дати мишљење да ли је уговор односно споразум (*agreement; accord*) који Унија намерава да закључи са једном или више држава нечланица односно међународних организација, у сагласности са уговорима ЕУ. Када је реч о значењу употребљеног израза „уговор“, у овом контексту би под њим требало подразумевати преузимање међународноправне обавезе, без обзира које ће правно рухо она имати *in concreto*. Осим тога, и пре него што су сам споразум или његов нацрт настали, Суд се може изјаснити поводом питања да ли је његово закључење уопште у надлежности Уније. Чињеница да се Суд јавља у улози саветодавца и да је овлашћен да изрекне свој став у виду „мишљења“ може навести на погрешан закључак да обављајући ову надлежност, Суд не производи релевантне правне реперкусије на конкретан споразум. Наиме, уколико се Суд не изјасни афирмативно о односном споразуму, он ће ступити на снагу тек пошто се амандмански интервенише у уговоре ЕУ. Тиме ће се отклонити несагласности на које је Суд указао обављајући своју саветодавну надлежност. Дакле, саветодавно мишљење Суда производи значајне правне последице у односу на конкретан међународни споразум. Саветодавна надлежност Суда је од нарочитог значаја јер он, испитујући одговарајући споразум односно ценећи његову сагласност са комунитарном регулативом, повлачи демаркациону линију између комунитарне надлежности и надлежности земаља чланица.

ЛИТЕРАТУРА

- Barak A., „Foreword: A Judge on Judging: The Role of a Supreme Court in a Democracy“, *Harvard Law Review*, 19/2002.
- Вукадиновић Р., *Европска економска заједница*, Београд 1991.
- Вукадиновић Р., *Увод у институције и право Европске Уније*, Крагујевац 2010.
- Гашми Г., *Право и институције Европске уније*, Београд 2011.
- Деган В., „Суд Европских заједница“, *Југословенска ревија за међународно право*, 2–3/165.

⁸⁹ Чл. 267 УФЕУ.

- De Waele H., „The Role of the European Court of Justice in the Integration Process: A Contemporary and Normative Assessment“, *European Law / Europarecht*, 2010.
- Етински Р. *et alia*, *Основи права Европске уније*, Нови Сад 2010.
- Зечевић С., *Еволуција институционалног система Европске уније*, Београд 2009.
- Коштутић Б., Ракић Б., Милисављевић Б., *Увод у право европских интеграција*, Београд 2012.
- Коштутић Б., *Основи права Европске Уније*, Београд 2010.
- Мисита Н., *Основи права Европске уније*, Сарајево 2008.
- Радивојевић В., *Улога Суда Европских заједница у остваривању економских циљева ЕЕЗ*, Књажевац, 2008.
- Радивојевић З., „Нова институционална реформа Европске уније“, *Анали Правног факултета у Београду* 1/2007.
- Ракић, Б. „Фрагментација међународног права и европско право – на Западу нешто ново, *Анали Правног факултета у Београду* 1/2009.
- Самарцић С., *Еу као модел наднационалне заједнице*, Београд 2008.
- Spierman O., „The other Side of the Story: An Unpopular Essay on the Making of the European Community Legal Order“, *European Journal of International Law*, Vol.10, No 4, 1999.
- Shaw J., „European Union Legal Studies in Crisis? Towards a New Dynamic“, *Oxford Journal of Legal Studies*, 1996/16.
- Favre J. M., *Основи Европске уније и комунитарног права*, Београд 2004.
- Хартли Т. Ц., *Основи права Европске Заједнице*, Београдски центар за људска права, 1998.
- Чавошки А., Кнежевић Бојовић А., Поповић Д., *Европски суд правде*, Београд 2006.