

DVOSMERNI ODNOS PRAVA EVROPSKE UNIJE I NACIONALNIH PRAVNIH SISTEMA DRŽAVA ČLANICA

Apstrakt

Evropska unija kao specifična pravna struktura od svoga postanka „izmiče“ preciznom definisanju njene pravne prirode. Pored toga, ona utiče i na neke sada već klasične kategorije, kao što je, na primer, suverenost. Ona utiče i na ustavnopravni poredak država članica. Nesporno je da ona kreira autonoman pravni sistem, koji, kako je to utvrdio Evropski sud pravde, ima primat u odnosu na pravni sistem država članica. U radu se daje jedan unekoliko drugačiji pristup o odnosu prava Evropske unije, odnosno komunitarnog prava i pravnih sistema država članica, te se pored nadređenosti ističe i njegova druga strana. Naime, često se ne ističe dovoljno činjenica da ovaj pravni sistem odlikuje interakcija između komunitarnog prava i prava država članica. Tu interakciju najbolje odražavaju učenja o ustavnim identitetima država članica, te postupci odlučivanja Evropskog suda pravde o prethodnim pitanjima na osnovu člana 267. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Upravo se na tim primerima najbolje ogleda činjenica da komunitarno pravo nije jednosmeran put, pošto ga odlikuje neophodnost prilagođavanja, kompromisa, te uvažavanja opravdanih interesa pravnih poredaka država članica, kao i same Unije. Svakako, ovakva istraživanja nemaju samo teorijsku vrednost, već i praktičnu, a imajući u vidu opredeljenost naše zemlje za članstvom u Uniji.

Ključne reči: *komunitarno pravo, pravo država članica, nadređenost, ustavni identitet, Evropski sud pravde, nacionalni ustavni sudovi, prethodni postupak, saradnja*

1. SPORNA PRAVNA PRIRODA EVROPSKE UNIJE

U teoriji se mnogo pisalo i piše o pravnoj prirodi Evropske unije. U skladu sa tim pojavila su se i brojna rezonovanja na tu temu. Sumarno gledano, njih ima nekoliko. Prema prvoj, nesumnjivo je da su osnivački ugovori po načinu nastanka i njihovom pravnom dejstvu međunarodni ugovori,¹ što implicira da je reč o klasičnoj međunarodnoj organizaciji u smislu međunarodnog javnog prava. Imajući to u vidu, ona ne poseduje originarne nadležnosti, svojstvene državama, već funkcioniše vršeći ovlašćenja koja su joj dodeljena Ugovorima i to Ugovorom o Evropskoj uniji, Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije i Poveljom o osnovnim pravima.² Evropska

* Naučni saradnik, Institut za uporedno pravo u Beogradu.

¹ S. Nešković, „Nacionalni subjekti međunarodnih odnosa i ograničeni suverenitet“, *Ekonomija: teorija i praksa* 2/2019, 84.

² C. Fasone, „Constitutional amendments’ theory and troubles at supranational level: Constitutional change in the EU from the perspective of Richard Albert’s analysis“ *Revista de Investigações Constitucionais* 7/2021, 709

unija, još uvek nije, država,³ bez obzira na uvođenje načela suprematije prava Unije u odnosu na prava država članica.⁴ Ova doktrina prvenstva prava Unije, formulisana i razvijena od strane Evropskog suda pravde i koja je, u većoj ili manjoj meri, prihvaćena od strane sudova država članica, nesumnjivo, ima primese federalizma. Ipak, kaže se da se možda realnije, ona može opisati kao kreativni razvoj međunarodnog prava, pokazujući zapravo dinamički potencijal međunarodnog prava.⁵ Stoga se čini da jeprevladavajući stav, iz perspektive nacionalnog ustavnog prava, da je Unija zaista deo međunarodnog prava i stoga međunarodna organizacija⁶

Nešto ublaženije je gledište koje je izneo francuski Ustavni savet naglašavajući autonomnu prirodu pravnog poretka Zajednice, ali nikada ne insistirajući da je ovaj autonomni pravni poredak prestao da bude deo međunarodnog prava.⁷ Takođe, Evropski sud pravde je istakao u svojoj sudskoj praksi da, iako su zajednice osnovane međunarodnim ugovorom i stoga proizilaze iz međunarodnog javnog prava, one se ne mogu smatrati tipičnim međunarodnim organizacijama. U predmetima *Van Gend en Loos Sud i Costa protiv ENEL-a* Evropski sud pravde čini nadnacionalno pravo apsolutno nezavisnim od međunarodnog javnog prava i definiše ga kao potpuno nezavisan (autonomni) pravni poredak, koji je postao sastavni deo pravnih sistema država članica i koji su njihovi sudovi dužni da primenjuju.⁸ Vidimo da se u ova dva shvatanja unekoliko pomera gledište, te da se ističe posebnost u odnosu na međunarodne organizacije, shvaćene u klasičnom smislu. Međutim, na tome se i staje i ne tvrdi se da je ona, Unija, nešto drugo, na primer, država.

Postoji i gledište, koje uvažava zajedničke karakteristike Unije sa federalnim strukturama, ali koje i ističe da ona ne funkcioniše baš kao federalna država. To se jasno da videti ukoliko uzmemo za poređenje, primera radi, Kanadu, Australiju, Nemačku ili Sjedinjene Države.⁹ Naravno, ide se i dalje, pa se tvrdi da je Evropska unija jedna suverena država federalnog uređenja, u kojoj su države članice faktički, iako možda ne i pravno usled različitih pravnih tumačenja, izgubile svoju državnost.¹⁰ Takođe, povremeno se predlaže da se Unija definiše kao konfederacija. No, usled stigme slabosti i nestabilnosti, koja potiče iz istorijskih primera konfederacija, izbegava se da se ona definiše na taj način.¹¹

U delu teorije se traži svojevrsno kompromisno rešenje, pa se Evropska unija doživljava kao mešovita struktura koja prevazilazi definiciju tradicionalne međunarodne organizacije i koja sadrži karakteristike federacije i konfederacije.¹² Tako se kaže da je ona „više od konfederacije država, ali nije ni federacija. Ona zapravo predstavlja novu

³ A. Dyevre, *European Integration and National Courts: Defending Sovereignty under Institutional Constraints?*, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.952.94&rep=rep1&type=pdf>, 12.08.2021, 3.

⁴ O. Hamulák, *National sovereignty in the European Union: View from the Czech perspective*, Springer, 2016, 23.

⁵ B. de Witte, „The European Union as an international legal experiment“, u: *The Worlds of European Constitutionalism* (ed. De Búrca, J.H.H Weiler), Cambridge University Press, Cambridge 2012, 48.

⁶ *Ibid.*, 41.

⁷ *Ibid.*, 39.

⁸ O. Hamulák, 15; B. de Witte, 38-39.

⁹ A. Dyevre, 3.

¹⁰ V. Pavićević, V. Džamić, „Koncept suverenosti: razvoj i savremena tumačenja“, *Međunarodna politika*, 1145/2012, 105.

¹¹ B. de Witte, 50.

¹² O. Hamulák, 8.

strukturu koja ne pripada nijednoj tradicionalnoj pravnoj kategoriji. Njen istorijski jedinstven politički sistem neprestano je evoluirao tokom proteklih pedeset godina”.¹³ Stoga, zaključuje se da je ona osobena, *sui generis* pravna struktura u kojoj se prepliću obeležja konfederalnog i federalnog uređenja. Otuda se ona, neretko, kompromisno, ali i kontradiktorno, pravno određuje kao nadržavna međunarodna organizacija.¹⁴ U skladu sa tim, smatra se da bi alternativna terminologija kako bi bila atraktivna i tačna, trebalo da obuhvati sve navedene aspekte. U Nemačkoj se predlaže državni savez (*Staatenverbund*), dok u Francuskoj federacija država, koji naziv je posebno popularan među francuskim autorima. Ipak, problem je što nijedan od ovih naziva nije šire prihvaćen.¹⁵

2. EVROPSKE INTEGRACIJE I SUVERENOST

Suverenost, bez obzira što je, može se to reći, klasičan institut ustavnog prava, se ne može shvatiti statično, jer se njena priroda i sadržaj menjaju tokom godina, pogotovo sa produblјivanjem međunarodne saradnje i integracija.¹⁶ Ovakav trend je posebno izražen u okviru procesa koji se odvijaju na nivou Evropske unije. U teoriji, u principu postoje dva gledišta. Prema prvom, „koncept podele nadležnosti između država članica i Unije na osnovu dobrovoljnog učešća predstavlja osnovu za odstupanje od tradicionalnog zatvorenog shvatanja državnog suvereniteta. Članstvo u Uniji i koncept zajedničkog/zajedničkog suvereniteta takođe nose mnoge prednosti za države članice. Fleksibilna percepcija suvereniteta u idealnom svetu konceptata omogućava državama članicama da očuvaju svoj suverenitet u odnosu na evropske integracije“.¹⁷ Zato se predlaže i pojam političkog suvereniteta, jer će se, po pravilu političkim odlukama, vršiti različiti pritisci koji će pogoditi određenu državu. Iz tog razloga, države u najvećem broju slučajeva prihvataju izvršenje ugovorima preuzete obaveze i one obaveze koje nameće pravo Evropske unije.¹⁸ Ovde bi valjalo da se primeti da se u pravnom smislu ništa ne menja, te da su države i dalje suverene, dok se priznaje dejstvo političkih snaga koje deluju faktički, te tako i utiču na vršenje neograničene suverene vlasti država članica.

Evropski sud pravde je, u čuvenoj već pomenutoj odluci *Van Gend and Loos* iz 1963. godine, utvrdio da „evropske zajednice tvore novi poredak međunarodnog prava, za čiju dobrobit su države ograničile svoja suverena prava“. Tako je u izvore komunitarnog prava ušla odredba o tome da su države dobrovoljno ograničile svoj suverenitet, radi ostvarivanja novog poretka u okvirima međunarodnog prava.¹⁹ Opet, praksa, odnosno fakticitet, je pokazao da države ne žele da se odreknu isključivog prava na odlučivanje kada je reč o pojedinim pitanjima od (za njih) ključnog značaja.²⁰

¹³ Ž. Horvatić, „Pravni sustav “Evropske unije i pravni temelj njegovog utjecaja na pravne sustave država članica Evropske unije“, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 1/2013, 11.

¹⁴ T. Marinković, „Evropeizacija ustavnog prava“, *Pravo i društvo: časopis za pravnu i političku kulturu*, 1/2010, 60.

¹⁵ B. de Witte, 52.

¹⁶ O. Hamul'ák, 58.

¹⁷ *Ibid.*, 61.

¹⁸ S. Nešković, 85.

¹⁹ V. Pavićević, V. Džamić, 104.

²⁰ I. Jovanov, „Povratak ka izvornom značenju pojma suvereniteta“, *Nauka, bezbednost, policija*, 20/2015, 159.

Zapravo, praksa je pokazala da su izvor i utoka komunitarnog prava države članice, koje su „gospodari ugovora“ (*Herren der Verträge*),²¹ te bez obzira na to što se vršenje njihovog suvereniteta promenilo, one su još uvek suverene,²² kao prvobitni nosioci nadležnosti. Novi suverenitet Unije ne gradi se ni na čemu, osim na državama, pošto su one i dalje njeni gradivni blokovi i jednostrano je mogu napustiti.²³ Nemački Savezni ustavni sud jasno je naglasio da „država nije mit“, već je osnovni oblik organizacije zapadnog društva. Države članice su izvorni nosioci nadležnosti i ostaju nezavisne jedinice. Države članice moraju se shvatiti kao „nosioci vlastite sudbine“, gospodari u slučaju koji je jednak šmitovskoj vanrednoj situaciji. Opet, sa druge strane, Unija se nesumnjivo profilira kao svojevrsan entitet, kao neka vrsta suverena koji nezavisno i pojedinačno izvršava nadležnosti koje su joj poverene prenosom pojedinih nadležnosti država članica.²⁴

3. EVROPSKE INTEGRACIJE I USTAVI DRŽAVA ČLANICA

Ustavnost država članica EU mora se posmatrati u kontekstu otvorene državno-sti (*offene Staatlichkeit*) i činjenice da ustav kroz posebne norme, odnosno integrativne klauzule otvara kanal za prodiranje komunitarnog prava u domaći pravni poredak.²⁵ Država koja pristupa Evropskoj uniji dužna je, kao deo svojih obaveza, da prilagodi svoj ustav, kao i ostale zakonske i podzakonske nacionalne propise, pravu Unije, te da donese propise potrebne za primenu prava Evropske unije na svojoj teritoriji, a samim tim i osigura nadređenost prava Evropske unije nad nacionalnim pravom. Razume se, različiti su načini na koje se to usklađivanje propisa može izvršiti.²⁶ Pažnja „koju ustavi država članica posvećuju Evropskoj uniji kreće se od potpunog ignorisanja, do pokušaja predupređivanja svih mogućih slučajeva. Ipak, kako proces evropske integracije napreduje i evoluirala, ustavi država članica bivaju dopunjeni normama koje bilo posredno bilo neposredno utvrđuju modalitete i granice fuzije nadnacionalnog i nacionalnog prava“.²⁷ Ustavi „koji sadrže odredbe posvećene evropskim integracijama i evropskom pravu uređuju, u tom pogledu, pre svega, posledice prenosa dela zakonodavne vlasti sa sopstvenih organa na organe evropskih zajednica. Međutim, uporedo sa dopuštanjem ograničenja suverenih nadležnosti svojih država, ovi ustavi, sasvim prirodno, neretko ističu i određene uslove, standarde i vrednosti koje Unija treba da zadovolji, priznajući posredno da je ona nešto više od prostog ekonomskog saveza“.²⁸

Međutim, velika većina članica svoj ustav čvrsto stavlja na vrh pravne piramide.²⁹ Odgovor verovatno leži u tome što nadređenost, iako stvarnost, još nije internalizirana

²¹ Lj. Dorđević, „Kontrola ustavnosti pravnih akata Evropske unije“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, 65/2013, 293.

²² O. Hamulák, 49.

²³ *Ibid.*, 88.

²⁴ *Ibid.*, 45.

²⁵ Lj. Dorđević, 295.

²⁶ M. Sahadžić, „Pojam, priroda i karakteristike komunitarnog prava“, *Društvena istraživanja* 1/2007, 167.

²⁷ M. Tišma, „Ustav države članice kao pravni osnov i okvir evropske integracije—sa posebnim osvrtom na pravo Savezne Republike Nemačke i na poslednju Promenu Ustava Republike Hrvatske“, *Strani pravni život* 2/2011, 186.

²⁸ T. Marinković, 69.

²⁹ B. de Witte, 46.

u svesti društava koja počivaju na ideji nacionalne države.³⁰ Očekivalo se da će nove države članice i njihovi ustavotvorci biti još osjetljiviji u pogledu slabljenja svog suvereniteta,³¹ koje očekivanje se ispostavilo kao opravdano, jer su nove države članice bile su konzervativne, odnosno oprezne u prilagođavanju svojih ustava članstvu u Uniji. Dakle, i danas, nakon više od pedeset godina evropskih integracija, postoji samo ograničena količina specifičnosti Evropske unije u nacionalnim ustavnim tekstovima, i sasvim je jasno da se, sa stanovišta nacionalnih ustava, generičke reference na međunarodne organizacije uključuju i Uniju.³² Zapravo, većina je država, dakle, pitanje odnosa komunitarnog i nacionalnog prava prepustila sudskoj praksi, koja je u svim (barem starijim) državama članicama i pronašla odgovarajuća rešenja.³³

Argumentacija sudova različita je u svakoj državi, a zavisno od njenog ustavnog poretka i pravne kulture.³⁴ Državama, tj. njihovim sudovima, bilo je lakše da prihvate apstraktnu tvrdnju o nadređenosti evropskog prava nad zakonima, nego da je zaista i sprovedu u praksi.³⁵ To je posebno bio slučaj u državama monističke tradicije, koje su svojim ustavima ratifikovanim međunarodnim ugovorima priznavale nadređenost nad zakonima. koje rešenje su prihvatile i neke nove države članice, dok su se neke od njih odlučile da priznaju specifičnu nadređenost evropskog prava domaćem pravu.³⁶ U državama, pak, dualističke tradicije, ratifikovani međunarodni ugovori transformisani su u nacionalne zakone ili su u internom pravu imali status jednak zakonima te su mogli biti izmenjeni kasnijim zakonom. Stoga je za nadređenost evropskog prava bilo potrebno pronaći drugačije opravdanje. Kako bi i dalje zadržale kontrolu nad međunarodnim pravom, te su države trebale odvojiti međunarodno od evropskog prava. Stoga su se u takvim državama uglavnom razvile teorije o posebnoj prirodi evropskog prava, a najčešće su bile utemeljene na ustavnim odredbama koje su omogućile članstvo pojedine države u Uniji.³⁷

4. EVROPSKI SUD PRAVDE I ODNOS KOMUNITARNOG I NACIONALNIH PRAVNIH SISTEMA

Videli smo da je pitanje odnosa dva pravna sistema prepušteno sudovima, što Evropskom sudu pravde, što nacionalnim sudovima i oni su bili pozvani da ove odnose reše.³⁸ Ključnu ulogu imao je i još uvek ima Evropski sud pravde, koji je još davne 1964. godine u slučaju *Costa protiv ENEL-a* utvrdio da je za razliku od običnih međunarodnih ugovora, Ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici stvorio poseban pravni poredak, koji je pri njegovom stupanju na snagu postao sastavni deo nacionalnih pravnih poredaka država članica koji njihovi sudovi moraju da primenjuju.³⁹ Dakle, ovaj

³⁰ T. Čapeta, „Nacionalni Ustav i nadređenost prava EU u eri pravnog pluralizma“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 75.

³¹ O. Hamul'ák, 50.

³² B. de Witte, 41.

³³ T. Čapeta, 75.

³⁴ *Ibid.*, 69.

³⁵ B. Tučić, 224.

³⁶ Videti T. Čapeta, 70.

³⁷ Videti *Ibid.*, 72.

³⁸ A. Dyevre, 3.

³⁹ Lj. Đorđević, 294.

poredak, koji je autonoman, postoji nezavisno od nacionalnog prava država članica i opšteg međunarodnog prava,⁴⁰ ali je istovremeno i „sastavni deo“ pravnog poretka koji se primenjuje na teritoriji svake od država članica.⁴¹ Njegova autonomija je od osnovnog značaja za prirodu Unije, jer je ona jedina garantija da komunitarno pravo neće biti razvodnjeno interakcijom sa nacionalnim pravom i da će se jednako primenjivati širom cele Unije.⁴²

Međusobni odnos komunitarnog i nacionalnog prava zasniva se na principu nadređenosti onog prvog, a koji princip podrazumeva da svaka norma prava Unije, kako primarnog tako i sekundarnog prava, ima prvenstvo nad svakom normom nacionalnog prava, čak i onda kada se radi o ustavnoj normi.⁴³ Ovo načelo nije izričito navedeno u primarnim ugovorima, već je ovo načelo sud izveo teleološkim tumačenjem Ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici.⁴⁴ Zapravo, Evropski sud pravde je princip nadređenosti izvodio iz pravnog poretka evropske organizacije, njegove ustavne prirode i autonomnosti. Države članice ili ogromna većina njih su, pak, polazile od sopstvenih ustavnopravnih rešenja i doktrinarnih shvatanja.⁴⁵

Sud je pravnu prirodu komunitarnog prava utvrdio u jednom od prvih slučajeva *Humblet protiv Belgije*,⁴⁶ dok je u nekoliko puta pominjanom predmetu *Kosta protiv ENEL-a* pružio dve važne napomene vezane za međusobni odnos prava Unije i nacionalnog prava. Naime, „države članice su definitivno prenele suverena prava na Zajednicu koju su same stvorile, a kasnije jednostrane mere ne bi bile dosledne pojmu prava Unije. Kao načelo Ugovora, ni jedna država članica ne sme dovoditi u pitanje status prava Unije kao sistema koji je jednako i generalno primenljiv širom Unije. Pravna posledica ovog pravila prvenstva je što, u slučaju konflikta pravnih sistema, nacionalni zakon koji je u suprotnosti s pravom Unije prestaje da se primenjuje i što se ne može uvoditi novo nacionalno zakonodavstvo ukoliko nije usklađeno s pravom Unije. Dok se presuda za predmet *Kosta* odnosila samo na pitanje prvenstva prava Unije nad običnim nacionalnim zakonima, Sud je potvrdio načelo prvenstva i u pogledu odnosa između prava Unije i nacionalnog ustavnog prava“.⁴⁷

Naime, u predmetu *Internationale Handelsgesellschaft*, Sud je istakao da i ustavne odredbe, uključujući i one osnovne, moraju da budu u saglasju sa načelom prvenstva komunitarnog prava,⁴⁸ iako su, praktično gledano, situacije u kojima dolazi do kolizije između norme prava Unije i nacionalnog ustava retke.⁴⁹ Sud je u ovom slučaju naglasio da „za važenje komunitarne mere ili njeno dejstvo unutar države članice ne mogu biti značajne tvrdnje da je ona u suprotnosti bilo sa osnovnim pravima utvrđenim ustavom te

⁴⁰ O. Hamul'ák, 14.

⁴¹ O. Hamul'ák, 16; T. Čapeta, 67.

⁴² Klaus-Diter Borhart, *Abeceđa prava Evropske unije*, Kancelarija za publikacije Evropske unije, Luksemburg, 2013, 107-108.

⁴³ Lj. Đorđević, 294.

⁴⁴ Z. Meškić, D. Samardžić, *Pravo Evropske unije I*, TDP: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH: Otvoreni Regionalni Fond za jugoistočnu Evropu-Pravna reforma, Sarajevo 2012, 79.

⁴⁵ B. Tučić, *Odnos prava Evropske unije i unutrašnjeg (nacionalnog) prava država članica*, doktorska disertacija, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2014, 223.

⁴⁶ R. D. Vukadinović, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Udruženje za evropsko pravo, Kragujevac 2012, 155.

⁴⁷ Klaus-Diter Borhart, 115.

⁴⁸ Lj. Đorđević, 294.

⁴⁹ T. Čapeta, 69.

države, bilo sa načelima ustavnog uređenja⁵⁰. Drugim rečima, ovom odlukom je definisana apsolutna važnost doktrine prvenstva prava Unije. U slučaju da komunitarno pravo i nacionalne ustavne odredbe određena pitanja različito uređuju, pravo Evropske unije će prevladati.⁵¹ Razlog ovakvog stava Evropskog suda pravde je krajnje pragmatičan, pošto se kroz princip prvenstva nastoji osigurati ujednačena i delotvorna primena komunitarnog prava u svim državama članicama. Drugim rečima, kada bi se dopustilo da države unilateralnim nacionalnim propisima derogiraju norme prava Zajednice, komunitarno pravo bi izgubilo svoju svrhu.⁵²

Postavlja se i bitno pitanje o tome da li suprematija komunitarnog prava, znači hijerarhijsku nadređenost važenja, ili se radi o pukoj nadređenosti u primeni. Razlika je golema, jer ukoliko „bi se radilo o hijerarhijskoj nadređenosti važenja, svaka bi povreda prava Zajednice, prouzrokovana delovanjem nacionalnog prava, izazvala neprimenljivost nacionalnog prava, a ako bi se radilo o pukoj nadređenosti u primeni, tada se nacionalno pravo ne bi primenjivalo samo u konkretnim slučajevima“.⁵³ Evropski sud pravde se odlučio za drugu soluciju, odnosno nadređenost u primeni. Konkretno, to bi značilo da se u pojedinom slučaju primenjuje suspenzija nacionalnog prava, odnosno nadređenost primene prava Unije, umesto derogacije, tj. nadređenosti važenja prava Unije.⁵⁴ Nacionalna norma koja je u suprotnosti sa pravilom komunitarnog prava nije ništava, odnosno nevažeća već samo neprimenjiva u konkretnom slučaju.⁵⁵

5. PITANJE USTAVNOG IDENTITETA KAO POSLEDNJI STEPEN ZAŠTITE NACIONALNIH USTAVNIH POREDAKA

Sa druge strane, i „poredak EU uspostavlja vezu prema ustavnom poretku država članica jer posebno naglašava da EU poštuje nacionalni identitet država članica, koji je nerazdvojno povezan sa njihovim osnovnim političkim i ustavnim strukturama, i da poštuje osnovne državne funkcije. Ova odredba odražava pluralistički pristup odnosa između prava Evropske unije i ustavnog prava država članica i kroz zahtev za poštovanjem ustavnog identiteta država članica otvara mogućnost za ustavne sudove država članica da, pod određenim ograničenim uslovima, postave ustavne granice za primat prava Evropske unije“.⁵⁶ Prema članu 4. st. 2 Ugovora o Evropskoj uniji, Unija poštuje jednakost država članica pred Ugovorima, kao i njihove nacionalne identitete, koji su neodvojivo povezani sa njihovim osnovnim političkim i ustavnim strukturama, uključujući regionalnu i lokalnu samoupravu.⁵⁷ Popularnost izraza ustavni identitet objašnjena je pritiskom koji su na nacionalne ustave izvršili globalizacija i evropeizacija,⁵⁸ te je to svojevrsni vid odbrane vitalnih nacionalnih ustavnopravnih vrednosti.

⁵⁰ T. Marinković, 64.

⁵¹ O. Hamuljak, 21.

⁵² M. Sahadžić, 168.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Z. Meškić, D. Samardžić, 79.

⁵⁵ Lj. Dorđević, 294.

⁵⁶ *Ibid.*, 295.

⁵⁷ Čl. 4. st. 2 Ugovora o Evropskoj uniji, *Službeni list Evropske unije*, br. 2016/C 202/01, od 07.06.2016., dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=FR>, 13.08.2021.

⁵⁸ J-H. Reestman, „The Franco-German constitutional divide: Reflection on national and constitutional identity“, *European Constitutional Law Review* 5/2009, 384.

Ustavni identitet je rastegljiv pojam i od same države zavisi koje sve vrednosti on obuhvata. U stvari, najčešće je ustavni sud taj koji određuje šta sve potpada pod ustavni identitet, pri čemu mu neodređenost pojma ostavlja prostor za fleksibilnost u odgovoru na specifične situacije sukoba između ustava i komunitarnog prava.⁵⁹

Shvatanje o ustavnom identitetu u praksi je postalo aktuelno još sedamdesetih godina prošlog veka kada je nemački Savezni ustavni sud u odluci *Solange I* utvrdio da član 24. nemačkog Osnovnog zakona „ne otvara put za izmenu osnovne strukture Osnovnog zakona, koja čini osnovu njegovog identiteta, bez formalne izmene Osnovnog zakona, tj. ne omogućava izmenu na takav način, normama međunarodnih organizacija,“ što je potvrđeno i dodatno produbljeno njegovim sledećim odlukama, pre svega u predmetima *Solange II* i *Odlukom iz Mastrihta*.⁶⁰ No, Savezni ustavni sud Nemačke nije jedini ustavni sud koji je razvijao koncept ustavnog identiteta.⁶¹

Ustavni sud Italije, gotovo u isto vreme, formirao je svoju doktrinu kontra ograničenja (*controlimiti*), kojom se ograničava primat prava Evropske unije u slučaju ugrožavanja ustavnog identiteta. Ipak, u predmetu *Granital*, konstatovao da je mala verovatnoća da do situacije neasglasja evropske i domaće norme zaista u praksi i dođe.⁶² Francuski Ustavni savet je razvio doktrinu *reserve de constitutionnalite*, odnosno učenje o prihvatanju primata komunitarnog prava u određenim, francuskim ustavnim granicama.⁶³ U odluci o *Ustavnom ugovoru Evropske unije* iz 2004. godine,⁶⁴ španski Ustavni sud naglasio je da je španska država zadržala svoj suverenitet, i da se suverene nadležnosti države mogu ograničiti samo ako i u meri u kojoj ostaje pravo Evropske unije kompatibilno sa identitetom španskog Ustava. Ova doktrina je u poslednje vreme ponovo potvrđena u slučaju *Meloni*. Sličan misaoni put nam pokazuje sudska praksa određenih istočnoevropskih ustavnih sudova, poput češkog Ustavnog suda, koji se ponekad upuštao u oštre misaone rasprave sa Evropskim sudom pravde, a kada je reč o ovom pitanju.⁶⁵

6. ODLUČIVANJE O PRETHODNIM PITANJIMA KAO DODATNI VID PRAVNE SARADNJE

Međutim, iako na prvi pogled izgleda, kada se pogledaju teme o ustavnom identitetu da između ustavnih sudova evropskih država i Evropskog suda pravde vlada određena misaona netrpeljivost, u suštini i nije tako. Odnos između Evropske unije i nacionalnih ustavnih sudova zasnovan je u osnovi na principu saradnje,⁶⁶ pa tako u

⁵⁹ Lj. Dorđević, 299.

⁶⁰ D. Preshova, „Battleground or meeting point? Respect for national identities in the European union-Article 4 (2) of the treaty on European union“, *Croatian yearbook of European law & policy*, 1/2012, 278.

⁶¹ J-H. Reestman, 375.

⁶² S. Novak, „Dijalozi između ustavnih sudova država članica Evropske unije i Suda Evropske unije“, *Pravni vjesnik*, 3-4/2020, 117, 122, 124.

⁶³ D. Preshova, 279.

⁶⁴ E. Cloots, „National Identity, Constitutional Identity, and Sovereignty in the EU“, *Netherlands Journal of Legal Philosophy*, 2/2016, 92.

⁶⁵ D. Preshova, 280

⁶⁶ L. Pítrová, „The Judgment of the Czech Constitutional Court in the „Slovak Pensions“ Case and its Possible Consequences (In Light of the Fortiter In Re Suaviter In Modo Principle)“, *The Lawyer Quarterly*, 2/2013 94.

praksi imamo brojne primere njihove saradnje i međusobnog uvažavanja stavova. U tom smislu trebalo bi da se navede predmet *Solange III*, koji je deo dijaloga Evropskog suda pravde i nacionalnih ustavnih sudova i to dijaloga koji se može izdvojiti kao svetao primer njihove konstruktivne komunikacije.⁶⁷ Ovaj primer nije izolovan slučaj, te se danas sve više „čini da se sam sadržaj identiteta ustava može oblikovati i sačuvati aktivnim i kooperativnim dijalogom između nadnacionalnih i nacionalnih sudova, ukoliko postoji tendencija pronalaženja jedinstvenosti u zajednici zasnovanoj na zajedničkim pravnim tradicijama i vrednostima“.⁶⁸ U tom smislu, najproduktivnija bi trebalo da bude ona komunikacija za koju postoji pravni osnov i koju su ustavni sudovi dugo izbegavali. Radi se o postupcima odlučivanja Evropskog suda pravde o prethodnim pitanjima na osnovu člana 267. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.⁶⁹

Za taj postupak se i veli da je jedan od značajnih elemenata funkcionisanja pravnog poretka Unije, odnosno da olakšava princip saradnje između zainteresovanih subjekata. Saglasno čl. 267. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije njime se omogućava nacionalnim sudovima koji primenjuju komunitarno pravo da od Evropskog suda pravde zatraže odluku o (a) tumačenju Ugovora; ili (b) punovažnosti i tumačenja akata institucija, tela, kancelarija ili agencija Unije. Ukoliko se takvo pitanje postavi pred „bilo kojim sudom države članice“, taj sud može zatražiti od Suda da donese odluku. Suštinska funkcija ovog postupka je sprečavanje pojave razlika u sudskim odlukama o pitanjima prava Unije unutar nje same, jer bi to ugrozilo ciljeve evropske integracije, kao i osiguranje jednoobraznog tumačenja komunitarnog prava.⁷⁰ Važno je napomenuti da postupak odlučivanja o prethodnim pitanjima ne uspostavlja odnos podređenosti između sudova. Svaki sud deluje u okvirima svoje nadležnosti, a odluka u okviru ovog postupka obavezujuća je za nacionalni sud.⁷¹

Ipak, ustavni sudovi, nisu uvek bili oduvek raspoloženi da koriste ovakav način neposrednog pravnog odnosa.⁷² Ukoliko se osvrnemo u prošlost, belgijski Ustavni sud prvi je koristio postupak prethodnog odlučivanja, postavši ujedno i njegov najčešći korisnik. Njegov primer su sledili ostali ustavni sudovi i to Austrije, Litvanije, Španije, Italije, Francuske i Slovenije.⁷³ Nemački Savezni ustavni sud prvi put u svojoj istoriji obratio se Sudu pravde Evropske unije u vezi sa *OMT - Outright Monetary Transaction programom* Evropske centralne banke.⁷⁴ Dakle, upravo je jedan ovakav, pravni put koji karakteriše misaona konstruktivnost i kultura dijaloga i razumevanja veoma koristan da doprinese boljem razumevanju ovih organa i na taj način donošenje odgovarajućih odluka. Svakako, pozitivne su dve pojave u praksi. Prvo, sve više se ustavnih sudova odlučuje da koristi ovaj put. Drugo, ovaj postupak karakterišu konstruktivnost i kultura dijaloga, što je uvek veoma poželjno.

⁶⁷ S. Novak, 124.

⁶⁸ T. Drinóczi, „Constitutional Identity in Europe: The Identity of the Constitution. A Regional Approach“, *German Law Journal*, 2/2020, 130.

⁶⁹ S. Novak, 126; Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, *Službeni list Evropske unije*, br. 2016/C 202/01, od 07.06.2016., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=FR>, 13.08.2021.

⁷⁰ T. Drinóczi, Á. Mohay, „The Preliminary Ruling Procedure and the Identity Review“, *EU and comparative law issues and challenges series*, 1/2017 193.

⁷¹ *Ibid.*, 194.

⁷² S. Novak, 119.

⁷³ T. Drinóczi, 128; T. Drinóczi, Á. Mohay, 206.

⁷⁴ T. Drinóczi, Á. Mohay, 206; T. Drinóczi, 128.

7. ZAKLJUČAK

Jasno je da je Evropska unija svojim nastankom i bitisanjem uznemirila pravne duhove, pošto uporno izbegava definisanje u skladu sa klasičnim pravnim kategorijama. Takođe, ona je uzdrmala i neke klasične institute ustavnog prava, kao što je, primera radi, suverenost, stvarajući poseban, autonoman pravni poredak, ograničavajući vršenje suverenosti od strane država članica. Upravo u odnosu tog pravnog poretka sa porecima zemalja članica nalazimo, može se reći sasvim očekivano, određenu višeslojnost. Videli smo da je na kraju sudska praksa Evropskog suda pravde ustanovila načelo prvenstva primene prava Evropske unije. Ovo načelo je ustanovljeno pre svega iz praktičnih razloga, koherentnosti evropskih integracija i nesmetane primene komunitarnog prava. Ipak, ponovo, sasvim očekivano, taj proces nije jednosmeran, već je naišao i na protivtežu država članica, a u vidu isticanja zaštite ustavnog identiteta u odnosu na komunitarno pravo. Dakle, u želji da sačuvaju posebnosti svojih ustavnopravnih poredaka, odnosno njihove najviše vrednosti, ustavni sudovi su počeli da ističu ustavni identitet kao ono neprobojno jezgro njihovih ustavnih poredaka, koje ne bi smelo ni pravo Unije da probije. Ipak, usled takvih suprotstavljenih stavova očekivali bi se sukobi koji bi mogli da ugroze čitavu građevinu. No, nije tako, već naprotiv. Prema stanovištu mnogih teoretičara umesto osnov za sukobljavanje to bi trebalo da bude čin uravnoteženja između konkurentnih principa na način koji će najbolje odgovarati zajedničkim vrednostima.⁷⁵ Čini nam se da je zaista istina na sredini, odnosno da u ovom slučaju postoje dve strane medalje. S jedne strane, ovakva klauzula je bila neophodna kako bi se zaštitila suverenost država članica, koja nesumnjivo i dalje postoji. S druge strane, upravo iz ove prve funkcije proizlazi druga, a to je postizanje kompromisa, odnosno fino podešavanje početnih stajališta.

Koliko je stanovište o nekakvom „velikom sukobu“ preterano pokazuje nam i činjenica da se razmimoilaženje događa u izuzetnim okolnostima, kao što je to bio slučaj do sada. U tom smislu Evropski sud pravde bi trebalo da preduzima dalje korake u pravcu koji će nacionalnim sudovima pružiti više prostora za procenu da li je povređen nacionalni, odnosno ustavni identitet, jer će upravo takvo uključivanje i angažovanje ustavnih sudova samo dalje umiriti odnose, razume se, kroz percepciju ustavnih sudova kao ravnopravnih partnera i onih koji doprinose stvaranju zajedničkog ustavnog prostora u Evropi. Ohrabrujuće je što ovakvu tendenciju pokazuje i najnovija sudska praksa Evropskog suda pravde.⁷⁶ Svakako, neophodni su zajednički naponi, saradnja i njeno prihvatanje kako od strane Evropskog suda pravde, tako i od evropskih nacionalnih sudova, uz postojanje opipljive posvećenosti evropskom projektu.⁷⁷

Na ovaj način, u slučaju istinskog pravosudnog dijaloga, nestaje strah da će ustavni identitet definisan članom 4. st. 2 Ugovora o Evropskoj uniji, kršiti apsolutni primat prava Evropske unije, jer će se kroz odgovarajuća tumačenja to izbeći.⁷⁸ Konkretno, nacionalni ustavni sudovi moraju biti spremni da Evropskom sudu pravde postavljaju pitanja koja se odnose na nacionalni ustavni identitet, dok bi Evropski sud

⁷⁵ D. Preshova, 294.

⁷⁶ *Ibid.*, 295

⁷⁷ T. Drinóczy, 127.

⁷⁸ T. Drinóczy, Á. Mohay, 204.

pravde trebalo da sprovede detaljniju analizu sadržaja i ograničenja člana 4. st. 2 Ugovora o Evropskoj uniji i da razjasni njegovo mesto i funkciju u pravnom poretku Unije, bivajući otvoren za obrazloženja nacionalnih ustavnih sudova.⁷⁹ U tom cilju, institut prethodnog pitanja iz člana 267. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije je izuzetno važan pravni instrument, koji omogućava neposrednu komunikaciju ovih aktera i svakako se može pozdraviti tendencija njegove sve češće upotrebe, a radi ispunjenja proklamovanih ciljeva.

Miloš Stanić Ph.D

Research Fellow,

Institute of Comparative Law, Belgrade

TWO-WAY RELATIONSHIP BETWEEN THE LAW OF THE EUROPEAN UNION AND THE NATIONAL LEGAL SYSTEMS OF THE MEMBER STATES

Summary

Since its inception, the European Union, as a specific legal structure, has avoided precisely defining its legal nature. In addition, it affects some now classic categories, such as, for example, sovereignty. It also affects the constitutional order of member states. It is indisputable that it creates an autonomous legal system, which, as determined by the Court of Justice of the European Union, has primacy over the legal system of the member states. The paper gives a somewhat different approach to the relationship between the law of the European Union and the legal systems of the member states, and in addition to superiority, its other side is also emphasized. Namely, the fact that this legal system is characterized by the interaction between EU law and the law of the member states is often not emphasized enough. This interaction is best reflected in the doctrine of the constitutional identities of the member states, and the procedures of preliminary rulings of the Court of Justice of the European Union to decide on previous issues on the basis of Article 267 of the Treaty on the Functioning of the European Union. These examples best reflect the fact that EU law is not a one-way street, as it is characterized by the need to adjust, compromise, and respect the legitimate interests of the legal orders of the member states, as well as the Union itself. Certainly, such research has not only theoretical value, but also practical value, having in mind the commitment of our country to membership in the Union.

Keywords: *EU law, law of the Member States, superiority constitutional identity, European Court of Justice, national constitutional courts, preliminary rulings of the Court of Justice of the European Union, cooperation*

⁷⁹ *Ibid.*, 198.