

## UKRATKO O USTAVNOM IDENTITETU KAO MOSTU SARADNJE EVROPSKOG SUDA PRAVDE I NACIONALNIH USTAVNIH SUDOVA DRŽAVA ČLANICA

### Apstrakt

*Pitanje zaštite nacionalnih ustavnih identiteta država članica u Evropskoj uniji, predviđeno čl. 4. st. 2 Ugovora o Evropskoj uniji je postalo veoma važno. Ono je značajno, kako kada je reč o odnosu između Unije i država članica, tako i u odnosu između Evropskog suda pravde i ustavnih sudova država članica. Zaštita nacionalnog ustavnog identiteta predstavlja onaj poslednji "rezervoar" zaštite suvereniteta država članica Unije. Na prvi pogled se čini da ono predstavlja "jabuku razdora" u okviru Evropske unije. Međutim, u ovom radu se dokazuje suprotno i da zapravo ovo pitanje može postati njihova tačka susretanja. Imajući to u vidu, u uvodnom delu rada se ukratko obrađuje pojam ustavnog identiteta. U drugom delu rada se prikazuje geneza odnosa Evropskog suda pravde i ustavnih sudova po ovom pitanju. U trećem delu se obrađuje istorijat postupka odlučivanja o prethodnim pitanjima Evropskog suda pravde kao vid moguće saradnje u identitetskim pitanjima, a koji se sve više koristi. Na kraju, zaključuje se da je neophodna istinska saradnja između ovih organa, a kako bi pitanje ustavnog identiteta zaista i postalo ono što bi trebalo da bude, most saradnje.*

**Ključne reči:** ustavni identitet, Evropski sud pravde, nacionalni ustavni sudovi, prethodni postupak, saradnja.

---

\* Naučni saradnik, Institut za uporedno pravo u Beogradu. Rad primljen 22. maja 2021, a prihvaćen za objavljivanje 17. juna 2021. godine. stanicmisa@gmail.com

## 1. Utvrđivanje ustavnog identiteta

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.<sup>1</sup> Ova klauzula nije nastala odjednom, ni iz čega, pošto je dužnost evropskih institucija da poštuju nacionalne identitete država članica uvedena prvi put Ugovorom iz Maastrichta. Razlozi njenog donošenja su mnoge značajne promene koje su njime ustanovljene, te je ovakvom odredbom učinjen pokušaj mirenja federalističkih tendencija na evropskom nivou i onih suverenističkih.<sup>2</sup> Valja napomenuti da se pomenuti nacionalni identitet ovaploćuje kroz tzv. osnovne ustavne i političke strukture, jer je neodvojivo sa njima povezan, pa nacionalni identitet u ovom smislu zapravo znači ustavni identitet država članica.

Kada je o nacionalnom, odnosno ustavnom identitetu reč, na početku bi valjalo da imamo na umu tri činjenice. Prvo, i pored toga što pojmovi nacionalnog i ustavnog identiteta nisu novi, oni su "u modi" poslednjih nekoliko godina.<sup>3</sup> Drugo, za države članice Evropske unije, odnosno njihove ustavne sudove, ustavni identitet nikako nije, jedna od nacionalnih specifičnosti na koju se, prema potrebi, država može pozivati s ciljem derogacije obaveza koje ima na osnovu članstva u Evropskoj uniji.<sup>4</sup> Drugim rečima, zaštita osnovnih vrednosti ustavnog poretka bi trebalo da bude pokretana, zbog pravnih posledica, samo u

---

<sup>1</sup> 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>, posećena: 06. 06. 2021.

<sup>2</sup> 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*, 8(2012)1, 269.

<sup>3</sup> A. Blagojević, *Procedures Regarding National Identity Clause in the National Constitutional Court's and the CJEU's Case-Law*, *EU and comparative law issues and challenges series*, (2017)1, 210.

<sup>4</sup> S. Novak, *Dijalozi između ustavnih sudova država članica Europske unije i Suda Europske unije*, *Pravni vjesnik*, 36(2020)3-4, 119.

krajnjem slučaju, kao *ultima ratio*.<sup>5</sup> Treće, problem sa konceptom ustavnog identiteta je što je on osporavan i neodređen, kako u teoriji, tako i u praksi.<sup>6</sup>

Vremenski gledano, ustavni identitet neke zemlje, istina, potiče iz prošlosti, ali sadrži obaveze i projekcije, poglede, koji se tiču budućnosti. Odnosno, elementi ustavnog identiteta nisu uklesani u kamen, već se uvek razvijaju.<sup>7</sup> To znači da ustavni identitet nije fiksiran, već promenljiv,<sup>8</sup> ne samo u vremenu, već i u prostoru, pošto se dinamika nastanka i preoblikovanja ustavnog identiteta razlikuje od države do države. Takođe, pored toga, sama činjenica da jedna zemlja ima ustav kao najviši pravni akt u formalno-pravnom smislu te reči, nije dovoljna kao pokazatelj da ona poseduje ustavni identitet. Za početak, nužno je da ima najviši pravni akt odgovarajuće sadržine, odnosno da ustav bude takav da otelovljuje principe modernog konstitucionalizma, koji se ogledaju u ograničenjima vlasti, ostvarenju vladavine prava i zaštiti osnovnih prava i sloboda.<sup>9</sup>

No, to je samo prvi korak, jer ustavni tekstovi imaju ograničeni potencijal za pružanje informacija o ustavnom identitetu. Prema tome, do sadržine konkretnog ustavnog identiteta možemo doći tumačenjem ustavnog teksta uz razumevanje i poznavanje određenih običaja i političke kulture date zajednice, pošto on, ustavni identitet, zavisi od ustavnih principa otelovljenih kroz njenu političku kulturu.<sup>10</sup> Stoga, tekst ustava često ostaje isti, ali se njegova tumačenja mogu razlikovati. Razume se, ona mogu ići u dva smera. U prvom, tumačenje ostaje vrlo blisko doslovnom tekstu, odnosno jezičko i u principu ne menja bit konkretnog ustava. U drugom, ono, pak, može biti i kreativno, dajući sasvim novo značenje ustavu.<sup>11</sup> Sve ovo znači da je uvek neophodno odrediti o čijem

<sup>5</sup> T. Drinóczi, Á. Mohay, *The Preliminary Ruling Procedure and the Identity Review*, *EU and comparative law issues and challenges series*, (2017)1, 205.

<sup>6</sup> K. Kovács, *The Rise of an Ethnocultural Constitutional Identity in the Jurisprudence of the East Central European Courts*, *German Law Journal*, 18(2017)7, 1706.

<sup>7</sup> T. Drinóczi, *Constitutional Identity in Europe: The Identity of the Constitution, A Regional Approach*, *German Law Journal*, 21(2020)2, 115.

<sup>8</sup> B. N. Son, *Globalization of Constitutional Identity*, *Washington International Law Journal*, 26(2017)3, 470.

<sup>9</sup> M. Jovanović, *O ustavnom identitetu – slučaj Srbije*, u: *Ustav i demokratija u procesu transformacije* (ur. M. Podunavac), Beograd 2011, 13.

<sup>10</sup> K. Kovács, *n. delo*, 1720.

<sup>11</sup> L. Corrias, *Populism in a constitutional key: Constituent power, popular sovereignty and constitutional identity*, *European Constitutional Law Review*, 12(2016)1, 22.

ustavnom identitetu govorimo, zašto govorimo o tom određenom identitetu, koje su njegove komponente,<sup>12</sup> te nakon pravilnog određivanja ovih komponenti odrediti i pravilnu sadržinu ustavnog identiteta.

Definicije ustavnog identiteta u teoriji su brojne i zaista teško je opredeliti se za neku od njih. Sumarno gledano, čini nam se da je adekvatna definicija koja određuje "ustavni identitet kao ustavne ideje i principe fundamentalne za ustavni sistem. Prvo, odnosi se na ustavne ideje i principe koji postoje na osnovnom nivou, drugo, ustavni identitet je ustavni u smislu da se odnosi na duboke ideje koje se odnose na prirodu ustava, ustavnu strukturu, ustavna prava i socijalno-ekonomske ustavne principe koji podupiru svakodnevne ustavne prakse, koje su obično kodifikovane u ustavnom tekstu. Treće, ustavni identitet je identitarni u smislu da ustavne ideje i principi predstavljaju uverenja o dugoročnim ciljevima, težnjama i opredeljenjima koja čine suštinu ustavnog prava u nekoj državi."<sup>13</sup>

## 2. Ustavni sudovi i pitanje ustavnog identiteta

U svojoj čuvenoj odluci *Van Gend en Loos* Evropski sud pravde je utvrdio da "zajednica uspostavlja novi pravni poredak međunarodnog prava, u čiju korist su države ograničile, iako u ograničenom obimu, svoja suverena prava, čiji su subjekti ne samo države članice, već i njihovi građani".<sup>14</sup> U sledećoj važnoj odluci *Costa/E.N.E.L* je potvrđeno načelo nadređenosti prava Evropske unije, ali se otišlo i korak dalje. Naime, Evropski sud pravde je utvrdio da je pravo Evropske unije nadređeno i nacionalnom ustavnom pravu, te tvrdnje da komunitarno pravo krši osnovna načela nacionalnog ustava ne mogu ograničiti dejstvo samog komunitarnog prava. Drugačije kazano, pravo Unije, bilo kog ranga je nadređeno ustavnom pravu država članica.<sup>15</sup> Razlog ovakvog rezonovanja Suda je bio pragmatične prirode. Zapravo, na taj način se omogućavala jednoobraznost i efikasna primena evropskog prava u svim državama članicama, jer bi u slučaju mogućnosti derogiranja komunitarnog prava od strane država članica ono i izgubilo svrhu. To bi na kraju dovelo do situacije da ciljevi Evropske unije ne bi mogli da budu realizovani bez suprematije

---

<sup>12</sup> T. Drinóczi, *n. delo*, 114.

<sup>13</sup> B. N. Son, *n. delo*, 469.

<sup>14</sup> R. D. Vukadinović, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Kragujevac 2012, 147.

<sup>15</sup> Z. Meškić, D. Samardžić, *Pravo Evropske unije I*, Sarajevo 2012; T. Čapeta, Nacionalni ustav i nadređenost prava EU u eri pravnog pluralizma, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 59(2009)1, 63-96.

evropskog prava.<sup>16</sup> Opet, sa druge strane, iz ugla država članica, pitanje zaštite ustavnog identiteta predstavlja krajnji stepen zaštite njihove suverenosti, što je takođe opravdano gledajući sa aspekta dosadašnjeg razvoja Unije.

Kada je reč o odnosu nacionalnih ustava, odnosno ustavnih sudova i prava Evropske unije, "pioniri" u stvaranju tog odnosa su bili ustavni sudovi Nemačke i Italije, koji su i oblikovali klauzulu o ustavnom identitetu, još sedamdesetih godina prošlog veka kada je nemački Savezni ustavni sud u odluci *Solange I* utvrdio da član 24. 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 Maastrichta*.<sup>17</sup>

Ustavni sud Italije, gotovo u isto vreme, takođe sedamdesetih godina dvadestog veka, formirao je svoju doktrinu kontra ograničenja (*controlimiti*), kojom se ograničava primat prava Evropske unije u slučaju ugrožavanja ustavnog identiteta. U presudi *Frontini* utvrdio je da je svako kršenje osnovnih načela italijanskog Ustava ili neotuđivih ljudskih prava neprihvatljivo. U tom slučaju, italijanski Ustavni sud bi imao pravo nadzora usklađenosti tadašnjeg Ugovora o Evropskoj zajednici sa tim načelima. U predmetu *Granital*, Ustavni sud je ponovio i potvrdio svoje stajalište. Mada, u istoj odluci Sud je konstatovao da je mala verovatnoća da do ovakve situacije zaista u praksi i dođe. U predmetu *FRAGD* Sud je bio nešto oštrij i predvideo da pravo Zajednice neće važiti u Italiji ako krši osnovna načela zaštite ljudskih prava italijanskog Ustava pa čak i ako je Evropski sud pravde utvrdio valjanost konkretnog prava.<sup>18</sup>

Francuski Ustavni savet je poslednjih godina izneo svoje stavove po ovom pitanju, pa je upotrebljavao izraze poput "norme izričito suprotne odredbama Ustava" kako bi opravdao njihovo neprimenjivanje. Kasnije je navedena formulacija promenjena u "pravilo ili princip svojstven ustavnom identitetu Francuske". Zapravo, ideja koja stoji iza ovih formulacija ostaje ista i otelotvorena je u doktrini *reserve de constitutionnalite*, odnosno prihvatanju primata prava Evropske unije u određenim, francuskim ustavnim granicama.<sup>19</sup> U svojoj odluci 2006-540 DC Ustavni savet je utvrdio da "implementacija

---

<sup>16</sup> T. Čapeta, *n. delo*, 66.

<sup>17</sup> D. Preshova, *n. delo*, 278.

<sup>18</sup> S. Novak, *n. delo*, 117, 122, 124.

<sup>19</sup> D. Preshova, *n. delo*, 279.

direktiva Evropske unije ne može biti protiv pravila ili načela koja su sastavni deo ustavnog identiteta Francuske, osim ako je ustavotvorac na to pristao". Kostadinov navodi da je u konkretnom slučaju reč bila o posebnostima francuskog Ustava za koje nema ekvivalenta u pravu Evropske unije, konkretno načelu laiciteta, obliku sekularizma specifičnom za Francusku. U nastavku zaključuje: "Ustavni savet Francuske je imao 2006. godine, povodom oblikovanja ustavnog identiteta, jasan politički cilj: zaštitu jezgra nacionalne suverenosti. Pretpostavka je bila da svaki ustav koji je podređen nekom eksternom pravnom pravilu ne može njemu biti podređen u potpunosti i mora očuvati neka svoja esencijalna načela."<sup>20</sup>

U odluci o *Ustavnom ugovoru Evropske unije* iz 2004. godine,<sup>21</sup> španski Ustavni sud naglasio je da je španska država, naročito španski narod, zadržala suverenitet, i da se suverene nadležnosti države mogu ograničiti samo ako i u meri u kojoj ostaje pravo Evropske unije kompatibilno sa osnovama, odnosno sa identitetom španskog Ustava. Ova doktrina je u poslednje vreme ponovo potvrđena u slučaju *Meloni*. Slično rezonovanje nam pokazuje sudska praksa određenih istočnoevropskih ustavnih sudova. Češki ustavni sud zanimljiv je primer kada je reč o raspravi o klauzuli o nacionalnom identitetu, pošto se ponekad upuštao u oštre misaone rasprave sa Evropskim sudom pravde, a kada je reč o ovom pitanju.<sup>22</sup> U okviru toga, Ustavni sud Češke Republike je isticao njen suverenitet smatrajući države članice Evropske unije "gospodarima ugovora". Konkretnije, prema uzoru na nemački, češki je Ustavni sud u svojoj presudi *Lisabon I* "nedodirljivu suštinu ustava" povezao sa odredbom člana 9. stav 2 svog Ustava koja brani njegove izmene u odnosu na zahteve demokratske države i vladavine prava. U presudi *Lisabon II* odbio je detaljnije da odredi tu istu suštinu. Slično je delao i poljski Ustavni sud navodeći ustavne odredbe na kojima temelji ustavni identitet, dok je mađarski Ustavni sud utvrdio postojanje mađarskog ustavnog identiteta kao "ustavnog samoidentiteta" priznatog, ali ne i stvorenog Ustavom, u svojoj odluci 2016. godine, nabrajajući tek primere određenih prava koja su njime obuhvaćena.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> B. Kostadinov, *Ustavni identitet*, u: *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti – Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava* (ur. A. Bačić), 2011, navedeno prema S. Novak, *n. delo*, 118. fn. 45.

<sup>21</sup> E. Cloots, *National Identity, Constitutional Identity, and Sovereignty in the EU*, *Netherlands Journal of Legal Philosophy*, 45(2016)2, 92.

<sup>22</sup> D. Preshova, *n. delo*, 280.

<sup>23</sup> E. Cloots, *n. delo*, 94; S. Novak, *n. delo*, 124.

Međutim, bez obzira kako to na prvi pogled izgleda, odnosno da između ustavnih sudova evropskih država i Evropskog suda pravde vlada određena misaona netrpeljivost, zapravo i nije tako. U praksi imamo brojne primere njihove saradnje i međusobnog uvažavanja stavova, a navešćemo samo u tom smislu predmet *Solange III*. Zapravo, odluka doneta u tom predmetu je deo dijaloga Evropskog suda pravde i nacionalnih ustavnih sudova i to dijaloga koji se može izdvojiti kao svetao primer njihove konstruktivne i kvalitetne komunikacije.<sup>24</sup> No, kako smo to naglasili, ovaj primer nije izolovan slučaj. Stoga, danas se 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".<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup>

### 3. Odlučivanje Evropskog suda pravde o prethodnim pitanjima kao pravni put saradnje

Odnos između Evropske unije i nacionalnih ustavnih sudova zasnovan je u osnovi na principu saradnje,<sup>27</sup> a postupak koji olakšava funkcionisanje ovog principa je upravo pomenuti, odlučivanja o prethodnim pitanjima. Za njega se i kaže da je jedan od značajnih elemenata funkcionisanja pravnog poretka Unije. 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

---

<sup>24</sup> S. Novak, *n. delo*, 124.

<sup>25</sup> T. Drinóczi, *n. delo*, 130.

<sup>26</sup> S. Novak, *n. delo*, 126; Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, *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>, posećena: 06.06.2021.

<sup>27</sup> L. Pitrová, 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*, 3(2013)2, 94.

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.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup>

Bez obzira na načelo saradnje koje bi trebalo da se primenjuje u odnosima između nacionalnih ustavnih sudova i Evropskog suda pravde, koje bi trebalo razumeti kao dijalog,<sup>30</sup> ustavni sudovi, međutim, nisu uvek bili skloni korišćenju ovakvog način neposrednog pravnog odnosa.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> Italijanski Ustavni sud je prošao dvostruki put, prvobitno utvrdivši da nema nadležnost da uputi Evropskom sudu pravde prethodno pitanje u odluci 536/1995, no usled procesnih izmena u okviru vlastitog ustavnosudskog sistema, u odluci 103/2008, promenio je taj stav i postavio Evropskom sudu pravde prvo prethodno pitanje. U okviru tog odnosa, a kao ilustrativan primer kvalitetnog međusudskog dijaloga u okviru ovog postupka, valjalo bi pomenuti slučaj *Tariko*.<sup>33</sup>

Dalje, španski Ustavni sud je 2011. godine prvi put uputio zahtev za odluku o prethodnim pitanjima Sudu Evropske unije u predmetu *Meloni*. Pitanje je bilo u vezi s Okvirnom odlukom Saveta od 2002. godine o Evropskom nalogu za hapšenje i postupcima predaje lica između država članica.<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup> Zanimljivo da je, iako je ovo bio prvi slučaj u kojem je Savezni ustavni

---

<sup>28</sup> T. Drinóczi, Á. Mohay, *n. delo*, 193.

<sup>29</sup> *Isto*, 194.

<sup>30</sup> L. Pítrová, *n. delo*, 95.

<sup>31</sup> S. Novak, *n. delo*, 119.

<sup>32</sup> T. Drinóczi, *n. delo*, 128; T. Drinóczi, Á. Mohay, *n. delo*, 206.

<sup>33</sup> S. Novak, *n. delo*, 128.

<sup>34</sup> *Isto*, 119, 123.

<sup>35</sup> T. Drinóczi, Á. Mohay, *n. delo*, 206; T. Drinóczi, *n. delo*, 128.

sud postavio prethodno pitanje Evropskom sudu pravde, to bio i svojevrsan eksces, koji je podsetio na odmeravanje snaga u okviru jednog postupka koji karakteriše do sada vrlo konstruktivan i međusobno uvažavajući dijalog Evropskog suda pravde i ustavnih sudova.<sup>36</sup> 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, kao što smo i videli, sve više se ustavnih sudova odlučuje da koristi ovaj put. Drugo, nekakvo "iskakanje iz šina" u odnosu na ono što ovaj postupak karakteriše, a to su konstruktivnost i kultura dijaloga, je izuzetno retko.

#### 4. Zaključak

Na kraju, može se konstatovati da se učenje o ustavnom identitetu u osnovi zasniva na nameri zaštite državnog suvereniteta. Klauzulu o nacionalnom identitetu valja smatrati primerom osnovnih moralnih principa koji se zahtevaju od multinacionalne političke zajednice koja bi trebalo da pokaže poštovanje prema identitetu njenih sastavnih delova.<sup>37</sup> Praktično zaštita ustavnog identiteta predstavlja onaj poslednji "rezervoar" zaštite suvereniteta država članica Unije. Međutim, opisani razvoj događaja u vezi sa odredbom čl. 4. st. 2 Ugovora o Evropskoj uniji izazvao je zabrinutost oko toga da li će ovaj član imati negativne implikacije na apsolutni primat prava Evropske unije, a time i na njegovu nadležnost.<sup>38</sup>

Ipak, pojavu opisanih sukoba, zapravo "sukoba mišljenja" ne bi trebalo uvek doživljavati kao nešto katastrofalno, već naprotiv. Dobar deo teorije ovakvu odredbu shvata kao prihvatljiv, ako ne i poželjan, "rizik". Prema njihovom stanovištu umesto osnov za sukobljavanje to bi trebalo da bude čin uravnoteženja između konkurentnih principa na način koji će najbolje odgovarati zajedničkim vrednostima.<sup>39</sup> 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

---

<sup>36</sup> S. Novak, *n. delo*, 127.

<sup>37</sup> E. Cloots, *n. delo*, 94.

<sup>38</sup> D. Preshova, *n. delo*, 267.

<sup>39</sup> *Isto*, 294.

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.<sup>40</sup>

Evropski sud pravde je već pokazao spremnost da zaštiti nacionalni identitet država članica.<sup>41</sup> Takođe, ustavni sudovi počinju sve aktivnije da primenjuju komunitarno pravo, pošto prepoznaju da "doktrina izolacionizma" nije u njihovom dugoročnom interesu. Saradnja sa Evropskim sudom pravde pomaže ustavnim sudovima da efikasno brane svoj stav.<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup>

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.<sup>44</sup> Konkretno, nacionalni ustavni sudovi moraju biti spremni da Evropskom sudu pravde postavljaju pitanja koja se odnose na nacionalni ustavni identitet, dok bi Evropski sud 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

---

<sup>40</sup> *Isto*, 295.

<sup>41</sup> T. Drinóczi, *Á. Mohay, n. delo*, 197.

<sup>42</sup> A. Kustra-Rogatka, The first preliminary questions to the Court of Justice of the European Union referred by Italian Corte Costituzionale, Spanish Tribunal Constitucional, and French Conseil Constitutionnel, *Comparative Law Review*, 16(2013)2, 181.

<sup>43</sup> T. Drinóczi, *n. delo*, 127.

<sup>44</sup> T. Drinóczi, *Á. Mohay, n. delo*, 204.

obrazloženja nacionalnih ustavnih sudova.<sup>45</sup> 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\*

**Briefly on constitutional identity as a bridge of cooperation between  
European Court of Justice and national constitutional courts of the Member  
States**

**Summary**

The issue of protection of national constitutional identities of member states in the European Union, which was introduced by art. 4 of the Treaty on European Union has become very important. It is important both when it comes to the relationship between the Union and the Member States, and in the relationship between the Court of Justice of the European Union and the constitutional courts of the Member States, as well. The protection of national constitutional identity is the last "reservoir" of protection of the sovereignty of the member states. At first glance, it seems to be an "apple of discord" within the European Union. However, this paper shows the opposite and that in fact this issue can become their meeting point. Having this in mind, the introductory part of the paper briefly deals with the notion of constitutional identity. The second part of the paper presents the genesis of the relationship between the Court of Justice of the European Union and the constitutional courts on this issue. The third part deals with the procedure of preliminary rulings of the Court of Justice of the European Union as a type of opportunity for cooperation in identity issues, which is increasingly used. In the end, it is concluded that true cooperation between these bodies is necessary, and in order for the issue of constitutional identity to really become what it should be, a bridge of cooperation.

**Keywords:** constitutional identity, European Court of Justice, national constitutional courts, pre-trial proceedings, cooperation.

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, 198.

\* PhD, Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade, Serbia.