

Др Бранко М. Ракић*

О СМИСЛУ „САРАДЊЕ“ ИЛИ „ДИЈАЛОГА“ ИЗМЕЂУ СУДА ПРАВДЕ ЕУ И СУДОВА ДРЖАВА ЧЛАНИЦА¹

У оквиру система правних средстава и поступака пред Судом правде ЕУ, поступак решавања о претходном питању има посебно место, како због своје атипичности, тако и због изузетног доприноса униформном тумачењу и примени и развоју комунитарног права. У одсуству хијерархијске надређености Суда правде ЕУ, а с циљем обезбеђења униформног тумачења и примене комунитарног права у свим државама чланицама, путем овог поступка успоставља се „сарадња“ или „дијалог“ између националних и европских судија. Атипичност овог поступка резултат је атипичних својстава комунитарног правног поретка и, посебно, интегрисаности комунитарног правног поретка у правне поретке држава чланица. Упркос путању судске праксе Суда правде ЕУ код успостављања ваљаних оквира и правила свог поступања код ове врсте поступка, поступак одлучивања о претходном питању пред Судом правде ЕУ је широко прихваћен од националних судова, а велики број најзначајнијих пресуда Суда правде донет је управо у том поступку.

Кључне речи: *Претходно питање. Судски дијалог. Судска сарадња. Директно дејство. Супериорност. Одговорност држава. Тумачење права. Оцена ваљаности аката: Комунитарно право. Право ЕУ.*

1. СУДСКА САРАДЊА И СУДСКИ ДИЈАЛОГ

Један од централних кохезионих елемената који, на широком простору ЕУ, омогућује јединствено функционисање јединственог правног система сачињеног од 28 националних права, са свим

* Аутор је ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду, branko@ius.bg.ac.rs

¹ Рад је написан у оквиру пројекта „Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ“, Правног факултета Универзитета у Београду, који подржава Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

њиховим сложеностима и различитостима, и европског права које их наткриљује, повезује и продире у њих, је систем „сарадње“ између националних судова држава чланица и Суда правде ЕУ. Овај систем се често назива и „дијалогом између националних и европских судија“, што је израз који је још шездесетих година прошлог века користио рецимо Робер Лекур (Robert Lecourt), четврти по реду председник Суда правде ЕЗ,² али који се у литератури углавном приписује, неоправдано, ранијем владином комесару у Државном савету Француске Бруну Женевоау (Bruno Genevois), који је у својим закључцима у пресуди из 1978. године, у предмету „Министарство унутрашњих послова против Данијела Кон-Бендита“,³ написао следеће: „На нивоу Европске заједнице не сме да постоји ни владавина судија ни рат судија. Ту треба да се одвија дијалог између судија.“⁴

Наравно да у сваком правосудном систему или у групи правосудних система треба да постоји сарадња међу судовима и судијама. Она се може одвијати како у институцијализованим и одговарајућим процедуралним прописима регулисаним оквирима и облицима, попут разних видова унутрашње или међународне правне помоћи, тако и у неформалнијим облицима, попут судијских саветовања и других облика размене искустава. Сваки од ових видова сарадње се одвија, између осталог, и пре свега кроз неку врсту дијалога. Међутим, ти облици сарадње, из обе наведене групе, имају пратећи, секундарни и помоћни карактер, и свакако не заузимају централно место у тим правосудним системима и групама правосудних система.

Чињеница да судијска сарадња (или судијски дијалог) између националних и комунитарних судија има, по општем ставу, једну од централних позиција у правосудном систему на простору ЕУ, већ сама по себи је показатељ у најмању руку значајне атипичности, па и мањкавости тог система. Јер карактеристика савремених правосудних система је независност судства, као и хијерархијски однос одговарајућих судских инстанци, при чему су судови који међусобно нису у законом утврђеном односу хијерархије независни и једни од других у обављању судијске функције, а не само од других грана власти. А између судова који се налазе у хијерархијском односу нема сарадње и дијалога, већ надређености виших судова нижима (формална комуникација која се ту остварује израз је и саставни део тог односа субординације), док сарадња и дијалог међу судовима који

² „Allocation prononcée par le président de la Cour, M. Robert Lecourt, à l'audience solennelle à l'occasion du dixième anniversaire de la Cour de justice des Communautés européennes“, у публикацији *Cour de justice des Communautés européennes, Dixième anniversaire, 1958-1968*, Luxembourg, 1968, 20.

³ L'arrêt d'Assemblée du Conseil d'Etat de France du 22 décembre 1978, dans l'affaire 11604, *Ministre de l'intérieur c. Cohn Bendit*.

⁴ B. Genevois, *Conclusions sur CE Ass.*, 22 décembre 1978, Cohn Bendit.

нису у међусобном хијерархијском односу могу да имају, као што смо рекли, једино пратећи, секундарни и помоћни карактер и значај. Наведена својства савремених правосудних система, посматрана из угла грађана, дигнута су на ниво основних људских права, као саставни део права на правично суђење⁵ и права на делотворни правни лек.⁶

Мањкавост правосудног система који постоји на простору ЕУ састоји се у томе што је на том простору формиран јединствени правни систем, с одговарајућом хијерархијом прописа, који није праћен у традиционалном, уобичајеном смислу јединственим правосудним системом који би се старао о поштовању и примени тих прописа, а такав систем би подразумевао хијерархијску надређеност Суда правде ЕУ националним судовима свих нивоа. Иако је основним уговорима предвиђен широк круг поступака пред Судом правде ЕУ, у којима Суд даје тумачење и контролише поштовање комунитарног права, пре свега самих основних уговора, али и општих правних начела и аката секундарног законодавства, како од стране држава чланица, тако и од стране институција ЕУ, и упркос констатацији самог Суда да је основним уговорима, које је разрадила и доградила његова судска пракса, успостављен један „потпун систем правних средстава и поступака“,⁷ ни приликом оснивања Европских заједница ни током њихове еволуције није постојала спремност држава чланица на ту меру одрицања од дела националних суверенитета какву би подразумевало давање овлашћења Суду правде ЕУ да одлучује као последња инстанца по правним лековима против одлука националних судова, као што је то случај са врховним судовима у федерацијама, а и државама уопште. Како је у тим правним, односно правосудним системима управо одлучивање од стране заједничке највише судске инстанце начин да се обезбеди јединствено тумачење права, аутори Оснивачких уговора су били приморани да осмисле начин спречавања диспаратитета, односно обезбеђења униформности у тумачењу заједничког, комунитарног права на простору свих држава чланица (тада само шест, али сада 28 држава чланица, са тенденцијом да се тај број и повећа) и од стране свих националних судова који су дужни да примењују комунитарно право, као и од других органа у државама

⁵ Чл. 14 Међународног пакта о грађанским и политичким правима, чл. 6 Европске конвенције о људским правима; чл. 47 Повеље основних права Европске уније.

⁶ Чл. 2, ст. 3 Међународног пакта о грађанским и политичким правима, чл. 13 Европске конвенције о људским правима; чл. 47 Повеље основних права Европске уније.

⁷ Према констатацији Суда правде Европских заједница из пресуде од 23. априла 1986, у предмету 294/83, *Les Verts c/ le Parlement*, Recueil de jurisprudence 1986, стр. 1339.

чланицама и у самим ЕЗ, односно сада ЕУ. Тај начин обезбеђења униформности у тумачењу европског права превиђен је, у оквиру наведеног „потпуног система правних средстава и поступака“, у члану 267. Уговора о функционисању ЕУ (до Уговора из Лисабона то је био члан 234. УЕЗ, односно, до Уговора из Амстердама, члан 177. УЕЗ), као поступак одлучивања Суда правде ЕУ о претходним питањима тумачења или оцене валидности норми комунитарног права која би се поставила у поступцима који се воде пред националним судовима држава чланица.⁸ Та одредба, у постлисабонској верзији (која се нешто разликује од раније верзије, али та разлика не мења њену суштину), гласи:

„Члан 267.

Суд правде Европске уније има надлежност за одлучивање о претходном питању у вези са:

(а) тумачењем уговора;

(б) ваљаности и тумачењем аката институција, органа, бироа или агенција Уније;

Када је такво питање постављено пред било којим судом државе чланице, тај суд може, ако сматра да му је одлука о том питању неопходна да би могао да донесе пресуду, затражити од Суда да донесе такву одлуку.

Када је било које такво питање постављено у предмету пред судом државе чланице против чије одлуке у националном праву не постоји правни лек, тај суд ће то питање изнети пред Суд.

Ако је такво питање постављено у предмету пред судом државе чланице који се односи на лица у притвору, Суд правде Европске уније поступа хитно.“⁹

Судија Суда правде ЕУ Кун Ленартс (*Koen Lenaerts*) је, између осталог и цитирајући пресуде Суда правде ЕЗ из 1990. године у случају *Busseni* и из 1974. године у случају *Rheinmühlen-Düsseldorf*, на следећи начин истакао централни значај који у целом комунитар-

⁸ Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, Paris 2009, 725.

⁹ Док у верзији на француском језику став 2 почиње речима: „Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres...“ а став 3 речима: „Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne...“, докле у верзији на енглеском језику став 2 почиње речима: „Where such a question is raised before any court or tribunal of a Member State...“, а став 3 речима: „Where any such question is raised in a case pending before a court or tribunal of a Member State against whose decisions there is no judicial remedy under national law“. Ми речи „une juridiction“ и „a court or tribunal“ преводимо речју „суд“.

ном судском систему има прејудицијелни поступак, превасходно због своје улоге остварења сарадње између националних судова и Суда правде ЕУ у циљу обезбеђења јединства европског права:

„(...) јединство европског права и систем одлучивања о претходном питању нераскидиво су повезани. Често се може чути да је члан 234. ЕЗ најзначајнија процедурална одредба Уговора о успостављању ЕЗ. То је због тога што систем одлучивања о претходном питању који он предвиђа обезбеђује кохерентну и делотворну судску заштиту права европских грађана које предвиђа комунитарно право. То је такође због тога што он служи остварењу следеће ‘двоструке потребе: да обезбеди највећу могућу униформност у примени комунитарног права и да у ту сврху успостави делотворну сарадњу између Суда правде и националних судова’ (фуснота: Case C-221/88 *Busseni* [1990] E.C.R. I-495, para. 13).

(...) члан 234. ЕЗ је ‘од суштинског значаја за очување комунитарног карактера права успостављеног Уговором и циљ му је да обезбеди да у свим околностима то право буде исто у свим државама Заједнице’ (фуснота: Case 166/73 *Rheinmühlen Düsseldorf* [1974] E.C.R. 33, para. 2). Посебно када се ради о контроли ваљаности, разлике у погледима националних судова о ваљаности неког комунитарног акта угрозиле би јединство европског права. У том смислу, постоји такође конституционални аспект функције коју Европски суд правде врши (...) утолико што би различитост тумачења комунитарног права ометала остварење циљева које је поставио Уговор.“¹⁰

Сарадња између националних судова и Суда правде ЕУ одвија се као саставни део остварења начела искрене сарадње између ЕУ и држава чланица, садржаног у садашњем чл. 4 ст. 3 Уговора о Европској унији (ово начело је, у нешто друкчијем тексту, до Уговора из Лисабона било садржано у чл. 10 Уговора о оснивању Европске заједнице, а до Уговора из Амстердама у чл. 5 УЕЗ), који гласи:

„3. У складу са начелом искрене сарадње, Унија и државе чланице ће, уз пуно узајамно поштовање, помагати једни другима у остварењу задатака који проистичу из Уговора.

Државе чланице ће предузимати све одговарајуће мере, опште или посебне, да би обезбедиле испуњење обавеза које произлазе из Уговора или које резултирају из аката институција Уније.

¹⁰ Koen Lenaerts, „The Unity of European Law and the Overload of the ECJ – The System of Preliminary Rulings Revisited“, *The future of the European judicial system in a comparative perspective: 6th International ECLN Colloquium/ACL round table*, (eds. Ingolf Pernice, Patricia Stöbener, Juliane Kokott, Julia Mall, Cheryl Saunders), Berlin, 2-4 November 2005, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden 2006, 211-212.

Државе чланице ће олакшавати остварење задатака Уније и уздржаваће се од било које мере која би могла да угрози остварење циљева Уније.“

2. СПЕЦИФИЧАН ПОСТУПАК ПРОИСТЕКАО ИЗ СПЕЦИФИЧНОСТИ КОМУНИТАРНОГ ПРАВА

Постојање наведеног система судске сарадње, система различитог од система класичне правосудне субординације карактеристичног за правосудне системе у државама, укључујући и оне сложене (мада ово не значи да Суд правде ЕУ, када се ради о примени, тумачењу и поштовању права ЕУ, нема позицију правосудног тела вишег ранга у односу на националне судове, чак и оне највише), проистиче из специфичности ЕУ (раније ЕЗ) и европског права. Он је истовремено специфично својство правног система ЕУ и у поређењу са међународним правом и са односом између других судских тела успостављених на међународном нивоу и националних правосудних институција.

Ланац повезаности циљева и својстава ЕЗ и комунитарног правног поретка и потребе за јединственим тумачењем комунитарног права на следећи начин је описао Робер Лекур, у говору на прослави прве десетогодишњице рада Суда:

„Постоји дакле ланчана повезаност правних начела на којима почива заједничко тржиште: нема тржишног заједништва без заједничког права, нема заједничког права без униформног тумачења, нема униформног тумачења без примата таквог права“.¹¹

Наведене специфичности је Суд правде ЕЗ констатовао и дефинисао их као основна начела која карактеришу комунитарни правни поредак у својим раним пресудама, пре свега у онима из предмета *Van Gend en Loos*, из 1963. године,¹² и *Costa/ENEL*, из 1964. године.¹³ Прва од тих специфичности, чији је основ у члану 189 Уговора о оснивању ЕЕЗ,¹⁴ али и ширем кругу одредби Оснивачких уговора,

¹¹ „Allocution prononcée par le président de la Cour, M. Robert Lecourt, à l'audience solennelle à l'occasion du dixième anniversaire de la Cour de justice des Communautés européennes“, у публикацији *Cour de justice des Communautés européennes, Dixième anniversaire, 1958 1968*, Luxembourg, 1968,

¹² Пресуда Суда правде ЕЗ од 5. фебруара 1963, у предмету 26 62, *NV Algemene Transport en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contre Administration fiscale néerlandaise*, Recueil de jurisprudence 1963, 3.

¹³ Пресуда Суда правде ЕЗ од 15. јула 1964, у предмету 6 64, *Flaminio Costa contre E.N.E.L. (Ente Nazionale Energia Elettrica)*, Recueil de jurisprudence 1964, 1149.

¹⁴ Од Уговора из Лисабона то је члан 288 УФЕУ, од Уговора из Амстердама до Уговора из Лисабона то је био члан 249 УЕЗ. Реч је о члану којим су дефинисани

је директно дејство комунитарног права, које је по ставу Суда, за разлику од међународног права, инхерентно својство комунитарног правног поретка. За међународно право је карактеристично то да по правилу не садржи норме које директно стварају права и обавезе за појединце, али и да постоји могућност да се у међународном уговору предвиди да његове одредбе имају такво дејство. Тако је Стални суд међународне правде у случају Данциг из 1928. године констатовао:

„Може се лако прихватити да, према једном добро утврђеном принципу међународног права, *Beamtenabkommen*, међународни уговор, не може, као такав, да ствара директно права и обавезе за појединце. Али се не би могло оспорити да сам циљ неког међународног уговора, према намери уговорних страна, може бити усвајање, од стране уговорних страна, утврђених правила којима се стварају права и обавезе појединаца, подобних да буду примењивана од стране националних судова.“¹⁵

Треба приметити да је таквих уговора о којима је говорио Стални суд међународне правде у данашње време све више, али ипак цитирана констатација важи и данас када је однос између наведеног правила и изузетка у пракси померен у одређеној мери у корист изузетка. Супротно наведеној констатацији Сталног суда међународне правде која се односи на међународне уговоре уопште, Суд правде ЕЗ је, у пресуди у предмету *Van Gend en Loos*, на следећи начин, одредивши правну природу комунитарног правног поретка, начело директног дејства прогласио за инхерентно својство комунитарног права:

„Заједница представља нови правни поредак међународног права, у корист кога су државе ограничиле, мада у ограниченим доменима, своја суверена права, и чији су субјекти не само државе чланице већ такође и њихови држављани. (...) Комунитарно право, независно од законодавства држава чланица, једнако као што ствара обавезе за појединце, такође им даје и права која постају саставни део њихове правне баштине.“¹⁶

У пресуди у предмету *Costa/ENEL*, чији је кључни допринос тумачењу и изградњи комунитарног права у томе што је у тој пресу-

акти секундарног законодавства ЕУ. Други став тог члана, који се односи на уредбе, гласи: „Уредба има опште дејство. Она је у целости обавезујућа и директно примењива у свим државама чланицама.“

¹⁵ Cour Permanente de Justice Internationale, Avis consultatif n° 15, du 3 mars 1928, dans l'affaire „Compétence des tribunaux de Danzig“, 17 18.

¹⁶ Пресуда у предмету *Van Gend & Loos*, Rec. 1963, 23.

ди Суд констатовао да је једно од кључних начела тог правног поретка начело примата (супериорности) комунитарног над националним правима,¹⁷ Суд је дао нову квалификацију комунитарног правног система, настојећи да додатно истакне његову посебност, у којој је подвукао и обавезу националних судова да примењују норме тог правног система: „За разлику од обичних међународних уговора, Уговор о оснивању ЕЕЗ је створио особени правни систем, интегрисан у правне системе држава чланица од самог ступања на снагу Уговора, и који су њихови судови обавезни да примењују.“¹⁸ Наведена два начела комунитарног права Суд правде ЕЗ (ЕУ) је даље разрађивао и ширио им домаћај у каснијој судској пракси, којом се овде нећемо бавити.

Улогу националног судије у остварењу начела директног дејства и супериорности комунитарног права Робер Лекур је истакао у следећој дефиницији начела директног дејства (којом је обухваћено и начело супериорности): „То је право сваког појединца да захтева од свог судије да примени уговоре, уредбе, директиве или одлуке Заједнице. То је обавеза судије да примени те текстове, какви год били прописи његове матичне државе.“¹⁹

А у пресуди из 1978. године у предмету *Simmenthal*, пресуди у којој је потврдио и додатно разјаснио начело супериорности комунитарног права, Суд правде ЕЗ је на следећи начин истакао комунитарну мисију националног судије: „Сваки судија пред ким је, у оквиру његових надлежности, покренут поступак, има, као орган државе чланице, за мисију да штити права која је комунитарно право доделило појединцима.“²⁰

Тако је национални судија стекао статус, како у доктрини кажу, „комунитарног судије опште надлежности“,²¹ што је „израз који је

¹⁷ Једна од кључних реченица из пресуде у предмету *Costa/ENEL* којима је изражено начело примата (супериорности) комунитарног над националним правима гласи: „Та интегрисаност у право сваке државе чланице одредби које проистичу из комунитарног извора или, уопштеније, текст и дух Уговора, чине немогућим да државе дају предност некој једностраној каснијој мери у односу на правни поредак који су прихватиле на бази реципроцитета, што значи да таква мера не би смела да буде у супротности са тим правним поретком.“ (Пресуда у предмету *Costa/ENEL*, Rec. 1964, стр. 1159)

¹⁸ Пресуда у предмету *Costa/ENEL*, Rec. 1964, 1158.

¹⁹ Robert Lecourt, *L'Europe des juges*, Bruylant, Bruxelles 1976, 248.

²⁰ Пресуда Суда правде ЕЗ од 9. марта 1978, у случају 106/77, *Simmenthal*, Recueil de jurisprudence 1978, 643, attendu 16.

²¹ Denys Simon, „La contribution de la Cour de cassation à la construction juridique européenne: Europe du droit, Europe des juges“, Avant propos de l'étude: *La Cour de cassation et la construction juridique européenne*, Rapport annuel 2006, Publications de la Cour.

већ постао уобичајена фраза²²,²² који је из доктрине пренет и у судску праксу Суда правде ЕЗ.²³

А девети по реду председник Суда правде ЕЗ Хил Карлос Родригез Иглесиас (*Gil Carlos Rodríguez Iglesias*), истичући „централну улогу“ националних судова у обезбеђењу функционисања комунитарног права, основу за такву улогу види у основним начелима на којима је заснован комунитарни правни систем, наводећи ту, поред директног дејства и супериорности комунитарног права и начело одговорности држава за штету нанету појединцима услед непоштовања комунитарног права:

„(...) национални судија је такође задужен за примену начела одговорности држава за штету нанету појединцима услед непоштовања комунитарног права... Према овом начелу, оштећени појединци имају право на накнаду уколико им прекршено правило комунитарног права даје неко право, уколико се ради о довољно озбиљном кршењу и уколико постоји директна узрочно-последична веза између тог кршења и штете коју су претрпели појединци. На националном је судији да провери да ли су се сви ти услови стекли.“²⁴

Међутим, како констатује Родригез Иглесиас, постоји једно начело које се налази у основи сва три наведена начела и у основи потребе да се националном судији да суштинска улога у њиховом спровођењу у дело, а то је „начело делотворне судске заштите права појединаца“: „У основи судске праксе која се односи на наведена начела налази се, на мање или више експлицитан начин у зависности од случаја, начело делотворне судске заштите права појединаца, заштите која је била један од стубова резонавања које је навело Суд да призна директно дејство у пресуди *Van Gend en Loos*, супериорност у пресудама *Costa* и *Simmenthal*, а затим и одговорност државе у пресуди *Frankovich*, као што је то експлицитно подвучено у пресуди *Brasserie du pêcheur*.“²⁵

Однос између комунитарног права и националних права држава чланица је тако достигао ниво који Родригез Иглесиас описује на следећи начин: „Начела о којима је реч подразумевају такво узајамно прожимање комунитарног и националног права које достиже степен

²² Guy Canivet, „Le droit communautaire et l’office du juge national“, *Droit et Société*, n° 20 21/1992, 144.

²³ „...le juge national agit en qualité de juge communautaire de droit commun“ пресуда Првостепеног суда од 10. јула 1990, у предмету Т 51/89, *Tetra Pak Rausing SA contre Commission des Communautés européennes*, Recueil de jurisprudence 1990, II 00364, параграф 42.

²⁴ *Ibid.*, 51-52.

²⁵ *Ibid.*, 52.

интензитета без преседана у односима између међународног права и унутрашњих права држава.²⁶

Обавеза држава чланица, односно њихових органа, да поштују и примењују комунитарно право, и да буду ефикасни у томе, као и шира обавеза искрене сарадње држава чланица са Заједницама/ Унијом и лојалности према њима, није задрла у унутрашње институционално и процедурално устројство држава чланица, које је остало недирнути сегмент њиховог националног суверенитета и уставног поретка. Стога је и сама судска пракса Суда правде ЕЗ, још у раном периоду развоја Заједница, прокламовала начело „институционалне и процедуралне аутономије држава чланица“. Најпре је у пресуди Суда правде из 1971. године, у предмету *International Fruit Company*, Суд констатовао важење овог начела за све националне органе:

„...ако су, у складу са чланом 5. Уговора, државе чланице обавезне да предузимају све опште и посебне мере потребне да би се обезбедило извршење обавеза које проистичу из Уговора, на њима је да одреде институције које ће, на унутрашњем плану, бити надлежне да предузимају те мере; (...) када одредбе Уговора и уредби дају овлашћења државама чланицама или им намећу обавезе у циљу примене комунитарног права, питање на који начин државе чланице могу вршење тих овлашћења и извршење тих обавеза да повере одређеним унутрашњим органима потпада искључиво под уставни систем сваке државе.“²⁷

Исти принцип је констатован, специфично у погледу надлежности националних судова и поступака пред њима код примене директно примењивих комунитарних норми, у идентичним параграфима садржаним у пресудама из 1976. године у предметима *Rewe Zentral* и *Comet*:

„(...) Тако, применом начела сарадње из члана 5. Уговора, националним судовима је поверено старање о обезбеђењу правне заштите за грађане, која произлази из непосредног дејства одредби комунитарног права. (...) Стога, у одсуству комунитарних прописа на овом плану, унутрашњи правни поредак сваке државе чланице треба да одреди надлежне судове и да регулише процедуралне модалитете у погледу правних средстава која би требало да осигурају очување права грађана која произлазе из непосредног дејства комунитарног права, с

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Пресуда Суда правде од 15. децембра 1971, у здруженим предметима 51 до 54 71, *International Fruit Company NV et autres contre Produktschap voor groenten en fruit*, Recueil de jurisprudence 1971, стр. 01116, пар. 3 и 4.

тим што ти модалитети не смеју да буду неповољнији од оних који се односе на слична унутрашња правна средства. „²⁸

Начело институционалне и процедуралне аутономије саставни је део и предуслов очувања националног конституционалног идентитета европских народа и њихових држава, заштићеног широм обавезом поштовања националних идентитета из чл. 4, ст. 2 Уговора о ЕУ, који гласи: „Унија ће поштовати једнакост држава чланица као и њихове националне идентитете, садржане у њиховим основним структурама, политичким и уставним, укључујући и регионалну и локалну самоуправу. Она ће поштовати њихове основне државне функције, укључујући обезбеђење територијалног интегритета државе, поштовање права и одржавање реда и заштиту националне безбедности. Посебно, национална безбедност остаје искључива одговорност сваке државе чланице.“ За тај конституционални идентитет се у новије време сматра да представља границу преко које не може да пређе, односно зону у коју не може да продре принцип супрематије комунитарног над националним правима.

3. НЕОПХОДНОСТ ЈЕДНООБРАЗНОГ ТУМАЧЕЊА ПРАВА ЕУ НА ЦЕЛОМ ЊЕНОМ ПРОСТОРУ

У стању прожимања комунитарног и националног права, у складу са наведеним начелима, и при улози националног судије као „комунитарног судије опште надлежности“, те у условима институционалне и процедуралне аутономије држава чланица, остварење јединства тумачења комунитарног права на простору и од стране националних судских инстанци изворно 6, а сада 28 држава чланица, постало је предуслов опстанка читаве интеграционе конструкције, чији правни систем не би могао да функционише на начин на који функционише класично међународно право, које је и само изложено релативизацији значаја и смисла услед неуниформности код примене у оквиру држава. О тој потреби јединственог тумачења у оквиру овог, не више само „новог правног система међународног права“, већ „особеног правног система интегрисаног у правне системе држава чланица“, Робер Лекур је рекао следеће:

„Све је међутим проистекло из тога што државе намеравају да изграде заједничко тржиште, што развијају један правни корпус примењив како на њих саме тако и на њихове

²⁸ Пресуде Суда правде од 16. децембра 1976. године у: предмету 33/76, *Rewe Zentralfinanz eG et Rewe Zentral AG contre Landwirtschaftskammer für das Saarland*, Recueil de jurisprudence 1976, 01998, и предмету 45/76, *Comet BV contre Produktschap voor Siergewassen*, Recueil de jurisprudence 1976, 02052-02053.

држављане, што су створиле један суд који треба да пресуђује по том праву.

Ту најпре постоји неопходност да се обезбеди идентична примена заједничког права од једног до другог краја заједничке територије.

Јединствено тржиште не би могло дуго да издржи пред разилажењима у судској пракси националних судских тела. Веома брзо би дошло до тога да јединствени текст, сачињен као резултат великог заједничког труда, постане предмет шест различитих националних тумачења, а да јединствено тржиште почне у пракси да функционише на шест различитих начина. Таква авантура стално постоји у класичном међународном праву. Треба само посматрати шта се дешава са многим међународним конвенцијама – попут оних које се односе на меницу или чек – чија примена је разбијена судским праксама које иду у различитим правцима и одсуством заједничке судске интерпретације. То је, авај, неминовна и брза судбина сваке конвенције коју примењују судска тела, уколико не постоји никакав поступак који би обезбедио хомогеност њеног тумачења.²⁹

А у наведеној пресуди у случају *Simmenthal*, Суд правде је, како смо већ навели, униформност примене навео као саставни део директне примењивости (директног дејства) комунитарног права, која „(...) значи да правила комунитарног права морају да у потпуности произведу дејство, на униформан начин у свим државама чланицама, почев од свог ступања на снагу и током читавог трајања њихове важности“.³⁰

Иако, као што смо рекли, код стварања и даље изградње ЕЗ и ЕУ није било воље да се европском судском телу, Суду правде ЕУ (ЕЗ), да статус највише инстанце у хијерархији судова који функционишу на простору свих држава чланица, којој би учесници у поступцима пред националним судовима могли под одређеним условима да подносе правне лекове против одлука тих националних судова, у оквиру оног „потпуног система правних средстава и поступака“ пред Судом правде ЕУ, постоји и механизам контроле поштовања европског права од стране држава чланица, независно од тога који су од органа тих држава, дакле могуће и национални судови, прекршили европско право. Реч је о поступку у случају пропуста државе чла-

²⁹ „Allocution prononcée par le président de la Cour, M. Robert Lecourt, à l'audience solennelle à l'occasion du dixième anniversaire de la Cour de justice des Communautés européennes“, у публикацији *Cour de justice des Communautés européennes, Dixième anniversaire, 1958 1968*, Luxembourg, 1968, 20.

³⁰ Пресуда Суда правде ЕЗ од 9. марта 1978, у случају 106/77, *Simmenthal*, Recueil de jurisprudence 1978, 643, attendu 14.

нице да испуни обавезу успостављену Уговором или на основу њега предвиђеном чл. 258–260 УФЕУ.³¹ Међутим, овај поступак не само да не подразумева могућност учесника у поступцима пред националним судовима да поднесу Суду правде ЕУ правни лек против одлука националних судова, будући да њега могу да покрену само Европска комисија или друге државе чланице, већ и Комисија и државе чланице имају могућност дискреционе оцене да ли ће покренути поступак или не. Поред овог кључног недостатка, поступак због пропуста државе има и још неких мана у поређењу са поступком одлучивања о претходном питању из напред цитираног члана 267 Уговора о функционисању ЕУ, на шта на следећи начин указује Жан-Пол Жаке (*Jean-Paul Jacqué*), говорећи о другим начинима, поред одлучивања о претходном питању, да се избегне диспарат у тумачењу европског права од стране националних судова различитих држава чланица: „Свакако, такво стање може бити кориговано *a posteriori* путем поступка због пропуста државе чланице, али примена тог поступка зависи од добре воље Комисије или држава чланица. Осим тога, он би био мање ефикасан од поступка о претходном питању који дозвољава да се Суд правде изјасни пре него што је национални судија донео мериторну одлуку. Такође, осуда од стране Суда правде због судског пропуста могла би да изазове реакцију одбацивања од стране националних власти. У оквиру поступка о претходном питању, национални судија се обраћа Суду правде, а затим примењује комунитарно право. Тако се избегава драматизација која неизбежно иде уз сваку осуду од стране Суда правде.“³² На предност благовременог давања тумачења од стране Суда правде и избегавања *a posteriori* отклањања тешко отклоњиве неусклађености судске праксе националних судова, указао је и Робер Лекур:

„Тако, што се раније судови обрате Суду када се појави сумња у погледу тумачења неког текста, то ће брже то тумачење, када буде донето, да разреши проблем за читаву Заједницу, пре него што би опасне поделе, које је касније тешко превазићи, имале времена да се испоље, да се структуришу и да се учврсте између националних судских пракси које се разилазе. Уговори су настојали да не резервишу привилегију учешћа у комунитарном поступку само за оне заинтересоване субјекте који би били довољно растерећени и довољно истрајни да би исцрпили сва национална правна средства, да би тако нашли, тек на највишем судском нивоу, гаранцију поштовања уговора.

³¹ *Recours en manquement*; Failure of a Member State to fulfill an obligation under the Treaties; до Лисабона то су били чл. 226-228 УЕЗ, а до Амстердама 169-171 УЕЗ/до Мадрихта УЕЕЗ.

³² J. P. Jacqué (2009), 725-726.

Колико би уосталом било непријатније за Суд, а и опасније за националне осетљивости, када би он морао да решава сукобе између националних судских пракси које би претходно имале времена да се учврсте, него када би давао тумачење неког текста на први захтев неког суда, макар и првостепеног.³³

Када би постојала могућност да се саме странке у поступцима пред националним судовима обраћају, жалећи се на одлуке националних судова, Суду правде ЕУ, онда би гаранцију да ће до тог обраћања доћи представљала мотивисаност странака у поступцима да остваре правду и заштите своје интересе. Та мотивисаност би као индиректну последицу имала и успостављање јединственог тумачења датих правних норми и јединствене судске праксе на простору читаве ЕУ. Како се аутори Уговора, због недостатка воље у државама чланицама, нису определили за тај, иначе стандардни начин успостављања хијерархије судских органа и обезбеђења униформности у тумачењу права, морали су, ради обезбеђења такве униформности, да предвиде гаранцију да ће се национални судови заиста и обраћати Суду правде ЕУ (ЕЗ) за одлучивање о претходним питањима. Јер за разлику од странака у поступцима пред националним судовима које би имале мотив да правду, на коју мисле да имају право и до које нису дошли у тим поступцима пред националним судовима, потраже пред Судом правде ЕУ, саме националне судије не само да немају такав мотив, већ је врло вероватно да би из разлога професионалне сујете, убеђености да су у праву и слично, код националних судија постојао и отпор према обраћању Суду правде ЕУ ради решавања питања како тумачити европско право у конкретним случајевима. У члану 267. УФЕУ садржано је решење по коме је пред националне судове који у датом случају не одлучују у последњем степену стављена могућност да се, уколико се пред њима постави претходно питање тумачења уговора или тумачења и валидности неке норме секундарног права ЕУ, обратe Суду правде ЕУ ради одлучивања о том претходном питању (чл. 267, ст. 2), док су национални судови који у датом случају одлучују у последњем степену обавезни да се у таквој ситуацији обратe Суду правде ЕУ (чл. 267, ст. 3).

4. ПОСТУПАК ОД СУДИЈЕ КА СУДИЈИ

Иако се на први поглед чини да чл. 267 УФЕУ даје учесницима у поступцима пред националним судовима могућност да

³³ „Allocation prononcée par le président de la Cour, M. Robert Lecourt, à l'audience solennelle à l'occasion du dixième anniversaire de la Cour de justice des Communautés européennes“, у публикацији *Cour de justice des Communautés européennes, Dixième anniversaire, 1958 1968*, Luxembourg, 1968, 20.

постављањем питања тумачења или валидности комунитарног права доведу до покретања поступка пред Судом правде, посебно када такво питање поставе пред судом последњег степена у датом поступку, сам Суд правде је у својој пракси констатовао да то није тако, те да су национални судови господари одлуке да ли ће се тражити одлука о претходном питању или не, а не и странке које учествују у поступцима пред њима. Ово чак и ако се ради о поступцима пред националним судовима последње инстанце, дакле у ситуацији из чл. 267, ст. 3 УФЕУ. Наиме, иако разлика између текста чл. 267, ст. 2, који се односи на националне судове који у конкретном случају не одлучују у последњем степену (у том ставу пише: „тај суд може, ако сматра да му је одлука о том питању неопходна да би могао да донесе пресуду, затражити од Суда да донесе такву одлуку“) и чл. 267, ст. 3, који се односи на националне судове последње инстанце у конкретном случају (где стоји: „тај суд ће то питање изнети пред Суд“), указује на то да национални суд последње инстанце у датом случају мора да се обрати Суду правде ЕУ са захтевом за одлуку о сваком претходном питању тумачења уговора или тумачења или валидности свих других аката комунитарног права, уколико такво питање у поступку пред тим националним судом постави нека од странака, Суд правде ЕЗ је, у пресуди из 1982. године у случају *CILFIT*, из истих одредби извео супротан закључак:

„9. (...) мора се најпре истаћи да члан 177. не успоставља корективно средство које би било на располагању странкама у случају који се води пред националним судом. Стога проста чињеница да нека странка тврди да спор отвара питање које се односи на тумачење комунитарног права не значи да је тај суд дужан да сматра да је постављено питање у смислу члана 177. С друге стране, национални суд би могао, у одговарајућем случају, да упути одређено питање Суду правде на властиту иницијативу.

10. Друго, из односа између другог и трећег става члана 177. проистиче да судови на које се односи трећи параграф имају исто дискреционо право као и било који други национални суд да утврђују да ли је одлука о питању које се односи на комунитарно право неопходна да би му омогућила да донесе пресуду. Према томе, судови нису обавезни да упуте Суду правде пред њима покренуто питање које се односи на тумачење комунитарног права ако то питање није релевантно, што значи ако одговор на то питање, какав год да је, не би могао ни на који начин да утиче на исход случаја.“³⁴

³⁴ Пресуда од 6. октобра 1982. у случају 283/81, *Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health*. European Court reports 1982, стр. 03415, Grounds, пар. 8-10.

Наравно, по ставу Суда правде, у супротном случају национални судови последње инстанце имају обавезу да питање упуте Суду правде на одлучивање. Треба приметити да код ове констатације, која је садржана у параграфу 11 пресуде у случају *CILFIT*, Суд правде као да је у одређеној мери померио критеријум за оцену националног суда да ли ће покренути прејудицијелни поступак о питању које је нека од странака покренула пред њим у односу на онај из цитираног параграфа 10. Од у параграфу 10 тражене неопходности одлуке о питању које се односи на комунитарно право за доношење пресуде у главном спору, која се цени према релевантности претходног питања, односно према томе да ли је одговор на њега од било каквог утицаја на одлуку о главном спору, он је у параграфу 11 прешао на тражење неопходности примене комунитарног права ради доношења одлуке у главном спору, у ком случају би национални суд о сваком питању тумачења тог права које би се појавило³⁵ био дужан да покрене прејудицијелни поступак пред Судом правде. Параграф 11 пресуде у случају *CILFIT* гласи: „Ако, међутим, ти судови сматрају да је прибегавање комунитарном праву неопходно да би могли да одлуче у спору који се води пред њима, члан 177 им намеће обавезу да упуте Суду правде свако питање тумачења које се постави.“³⁶

На наведен начин Суд правде ЕЗ/ЕУ је сузио пут комуникације између странака у поступцима пред националним судовима и њега, Суда правде, тј. могућност да странке у националним поступцима имају моћ да одлучујуће утичу на то да ли ће прејудицијелни поступци пред Судом правде бити покретани или не. Тиме је Суд правде потврдио да је ова врста поступка, којом се успоставља „сарадња“ или „дијалог“ између националних суда и Суда правде ЕУ, међусудијски поступак, односно, како Жан-Пол Жаке констатује: „Поступак одлучивања о претходном питању је поступак од судије ка судији.“³⁷

Овај став Суда правде из пресуде у предмету *CILFIT* представља пример онога што се назива „активизмом“ луксембуршког суда,³⁸ мада иста та пресуда садржи и много изразитији пример ове врсте, који

³⁵ „Toute question d'interprétation qui se pose“; „any question of interpretation which may arise“

³⁶ Пресуда од 6. октобра 1982. у случају 283/81, *Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health*. European Court reports 1982, стр. 03415, Grounds, параграф 11.

³⁷ „La procédure préjudicielle est une procédure de juge à juge“, J. P. Jacqué (2009), 728.

³⁸ О „активизму“ Суда правде ЕУ, тј. његовој склоности ка томе да широко тумачи Основне уговоре и друге акте комунитарног права, па чак и да излази из оквира њиховог значења, да би допринео што чвршћем интегрисању држава чланица у оквиру Уније, постоји вома обимна литература, попут нпр.:

се састоји у прихватању „доктрине јасног акта“ (*la doctrine de l'acte clair*), као специфичног израза максиме *in claris non fit interpretatio*. И код наведеног тумачења ст. 2 и 3 члана 267 УФЕУ (члана 234/177. УЕЗ), као и код увођења доктрине јасног акта, судије Суда правде су код излагања из значења и смисла наведених одредби, које је за резултат имало ограничење утицаја странака у поступку пред националним судовима на то да ли ће бити покренут поступак пред Судом правде за одлучивање о претходном питању и стављање одлуке о томе у највећој мери у руке самих националних судија, биле мотивисане жељом да се избегне ризик од затрпавања и преоптерећења Суда правде претходним питањима, чије постављање би странке у поступцима у државама чланицама могле са лакоћом да наметну националним судовима последње инстанце, простим покретањем тих питања у тим поступцима. Суд правде је заправо у решавању питања везаних за различите аспекте прејудицијелног поступка који се пред њим може водити у складу са чланом 267 УФЕУ (234/177 УЕЗ) био руковођен тежњом да обезбеди баланс између потребе униформног тумачења и кохерентне примене комунитарног права у државама чланицама и потребе спречавања властитог преоптерећења. О потреби обезбеђења таквог баланса су очигледно и аутори Уговора водили рачуна када су само пред националне судове последњег степена у конкретним случајевима ставили обавезу постављања Суду правде претходног питања које се појавило у поступку пред њима, док су пред друге националне судове ставили само могућност, а не и обавезу обраћања Суду правде у тим ситуацијама. Судије Суда правде су у својој судској пракси у том балансираном односу према две наведене преокупације дале мало више тежине тежњи да се спречи прекомерно и непотребно обраћање Суду правде, па чак и могућа злоупотреба те могућности (која би била готово извесна када би одлука о томе да ли ће се покренути процедура за одлучивање о претходном питању зависила у потпуности од воље странака у националним поступцима), што ипак није спречило да дође до покретања толиког броја поступака за давање претходног мишљења који је превазилазио физичке капацитете Суда правде.³⁹ Овај наглашено велики број посту-

S. Patrick Neill, *The European Court of Justice: A Case Study in Judicial Activism*, European Policy Forum, London 1995;

D. Edward, „Judicial Activism Myth or Reality?“, *Legal Reasoning and Judicial Interpretation of European Law (Essays in honour of Lord Mackenzie Stuart)*, (eds. Campbell and Voyatzki), Trenton Publishing, 1996, 29-67;

A. Arnulf, *The European Union and its Court of Justice*, Oxford University Press, Oxford 2006, 639-667;

G. Conway, *The Limits of Legal Reasoning and the European Court of Justice*, Cambridge University Press, Cambridge 2012; итд.

³⁹ Прејудицијелни поступак пред Судом правде ЕУ/ЕЗ прошао је и пролази кроз феномен који је у литератури назван изразом „парадокс успеха“ (*paradox*)

пака за одлучивање о претходном питању резултат је најпре велике спремности националних судова који нису највиша инстанца у датом поступку да, упркос одсуству обавезе, ипак траже од Суда правде одговор на претходна питања са којима би се суочавали (што се мора сматрати резултатом зрелости и одговорности националних судија), затим и ширења надлежности ЕЗ/ЕУ, па самим тим и ширења круга комунитарних норми у погледу којих се могу поставити претходна питања (чак и тамо где се ради о старим надлежностима ЕЗ/ЕУ, стално комплетирање и дорађивање комунитарних норми у њиховом оквиру доводи до ширег простора и ширих потреба за решавањем претходних питања), и коначно и повећања броја држава чланица и самим тим и броја националних судова који су у игри и броја предмета пред тим националним судовима у којима питања тумачења и ваљаности комунитарног права могу да буду постављена. Овај велики прилив захтева за одлучивање о претходном питању утицао је на то да се Уговором из Нице предвиди да део предмета по оваквим захтевима буде стављен у надлежност Првостепеног суда (који се од Уговора из Лисабона зове Општи суд).⁴⁰

Ипак, иако је Суд правде, у односу на смисао самог текста одредби чл. 267 ст. 2 и 3 УФЕУ, тежиште утицаја на то да ли ће му прејудицијелно питање бити постављено померио, о одређеној мери, ка националним судовима, измакавши га у истој тој мери од утицаја странака у поступку пред националним судовима, и иако, по цитираном ставу Суда, национални суд може да тражи одлуку о претходном питању и *proprio motu*, дакле када такво питање није у поступку пред њим покренула ниједна странка, то питање ипак мора да буде у вези са суштином или предметом конкретног спора пред националним судом или, боље речено, не сме да буде такво да сасвим очигледно нема никакве везе са њима. А како је предмет спора пред националним судом у рукама странака, пре свега оне од стра-

of success), а који судија Суда правде ЕУ Кун Ленартс описује на следећи начин: „С обзиром на његов огroman значај за правни поредак Уније, већ дуго времена се сматра да поступак одлучивања о претходном питању карактерише ‘парадокс успеха’: што се он више користи, то је ЕСП изложен већем терету, што за последицу има то да је сам систем доведен у опасност. До данас, опасност од реоптерећења ЕСП а веома се одражава на европски судски пејсаж. Просечно трајање поступка скраћено је за два месеца са око 25,5 на 23,5 месеци прошле године; ипак време чекања од скоро две године није нешто због чега би требало славити, посебно ако се очекује повећање количине нових захева, што ствара сумњу у погледу тога да ли се даље значајније скраћење трајања може очекивати на дужи рок. Судска реоптерећеност представља претњу квалитету резоновања у пресудама и брзини њиховог доношења. Такве претње задиру у срце делотворности правосудне сарадње на којој се заснива систем одлучивања о претходним питањима. Зато се чини да је размишљање о функционисању овог система од виталног значаја у овом тренутку.“ К. Lenaerts (2006), 212.

⁴⁰ J. P. Jacqué (2009), 737-738.

нака која је покренула спор на националном нивоу, у складу са начелом диспозиције странака, онда је слобода националног суда да цени да ли има места постављању претходног питања Суду правде ипак омеђена оквиром који странке постављају одређујући суштину и предмет главног спора, јер претходно питање мора у односу на њих да буде релевантно.⁴¹

5. ЗАКЉУЧАК „ДРАГУЉ У КРУНИ“ СУДСКОГ СИСТЕМА СУДА ПРАВДЕ ЕУ

Да су атипична правна природа поступка за давање претходног мишљења предвиђеног чланом 267 УФЕУ и његова јединственост у међународној и упоредној правној регулативи и пракси нешто што збуњује и отвара простор за различите погледе и разумевања (односно неразумевања) ствари, најбоље говори то што је и сам Суд правде лутао, током свих 60 година свог постојања, све до данашњих дана, у успостављању ваљаних оквира и правила свог поступања код ове врсте поступка. Један од кључних елемената тог „лутања“ у судској пракси, којим у овом раду немамо простора да се бавимо, је стално присутна тенденција Суда правде да успостави своју хијерархијску надређеност националним судовима уместо односа сарадње и дијалога, али и обуздавање те тенденције од стране самог Суда правде, под ударом критике доктрине и услед отпора у државама чланицама.

И у теорији је ова атипична врста поступка различито квалификована и описивана.

Тако Мортен Броберг (*Morten Broberg*) и Нилс Фенгер (*Niels Fenger*) између осталог кажу: „(...) поступак о претходном питању је правни лек за националне судове, а не за странке...“.⁴² Ова констатација, изнета у једној од на светском нивоу најзначајнијих новијих књига које се баве прејудицијелним поступком пред Судом правде ЕУ, показатељ је несклапања ове врсте поступка, са свим његовим својствима која је успоставио Уговор а надградила стандардно смела пракса Суда правде, у класичне појмове и моделе који постоје у судским системима у државама и на међународном нивоу или у односима између тих система. Јер нису судови ти који могу и треба да имају на располагању правне лекове, већ су они средство

⁴¹ Пресуда Суда правде ЕЗ од 16. јуна 1981, у предмету 126/80, *Maria Salonia v Giorgio Poidomani and Franca Baglieri, née Giglio*, European Court reports 1981, страна 01563, Grounds, пар. 6.

⁴² М. Р. Broberg, Niels Fenger, *Preliminary References to the European Court of Justice*, Oxford University Press, Oxford 2010, 206.

на које право треба да имају странке. Осим тога, смисао правних лекова је, као што им само име каже, у томе да се створи могућност исправљања грешака судова или других органа када су већ донели мериторну или процесну одлуку која се напада. Њихов смисао свакако није то да се кроз тражење претходног изјашњавања судског тела које није хијерархијски надређено и нема право контроле, као виша инстанца, над радом и одлукама суда који то изјашњавање тражи, добије правилно тумачење права које треба применити и, што је можда још важније, тумачење које ће стајати на располагању и обавезивати и друге судове и омогућити униформну примену права на целом широком простору Уније, од стране свих националних судова и других органа у свим државама чланицама. Захтев за такво претходно изјашњавање свакако није правни лек, већ би се пре могао назвати правном превентивом. И за разлику од правних лекова којима располажу странке, овакво превентивно средство може да буде на располагању судском телу. Наравно, улога странака у главном спору је веома битна, иако они не могу сами да траже одлуку о претходном питању нити да постављањем у главном спору питања тумачења или ваљаности неке комунитарне норме натерају национални суд да то уради (што је констатовао сам Суд правде у својој судској пракси, констатујући такође да национални суд може да тражи од Суда правде одлуку о претходном питању које нису поставиле странке, већ по сопственој иницијативи), јер они су ти који покрећу главни спор, без кога нема ни претходног питања ни могућности тражења одлуке о њему, а и национални суд се код постављања питања мора држати оквира који су странке поставиле одређујући, у складу са начелом диспозиције странака, оквире главног спора, јер Суд правде може да одбије да одговори на претходно питање које му је поставио национални суд „ако је сасвим очигледно да тумачење комунитарног права или испитивање валидности неког правила комунитарног права које је тражио тај суд нема везе са суштином или предметом главног спора“.⁴³

Жак Пертек (*Jacques Pertek*), у покушају да на сликовит начин приближи читаоцу овај атипични и нови тип поступка, прави следеће поређење: „У овој директној сарадњи између судија којима је прејудицијелни механизам инструмент, однос који се успоставља између две категорије судија може да се упореди са односом који постоји, у здравственој области, између лекара опште праксе и лекара специјалисте. Судија опште праксе, а то је национални судија, је онај коме се нормално и на првом месту обраћа; судија специјалиста, а то је Суд правде, је онај који је позван да интервенише у неким

⁴³ Пресуда Суда правде ЕЗ од 16. јуна 1981, у предмету 126/80, *Maria Salonia v Giorgio Poidomani and Franca Baglieri, née Giglio*, European Court reports 1981, страна 01563, Grounds, пар. 6.

случајевима и посредством судије опште праксе.⁴⁴ Ово поређење карактерише сликовитост и тачност у погледу две ствари: чињенице да су судије Суда правде ЕУ специјализоване за комунитарно право, па тиме и по правилу стручније за њега од националних судија, као и чињенице да странке по право долазе код националних судова, да би тек затим специфично питање комунитарног права било трансферисано као претходно питање пред Суд правде ЕУ. Али се вредност и домет тог поређења ту завршавају, а остају разлике суштинског карактера и значаја. Пре свега, за разлику од односа између лекара опште праксе и лекара специјалисте, где овај први упућује пацијента другоме ради целовитог третмана у оквиру дате специјализације, код прејудицијелног поступка се случај, чак ни у делу где се ради о примени комунитарног права, ако се тај део уопште може издвојити из целине случаја, не преноси у пуну јурисдикцију Суда правде, већ Суд правде само инструише национални суд, додуше путем обавезујућег упутства, у погледу тумачења или ваљаности дате норме комунитарног права, коју даље национални суд примењује на конкретан случај (што би одговарало примени терапије на пацијента). Јер не треба заборавити да је национални судија „комунитарни судија опште надлежности“, што је квалификација која је прихваћена и у судској пракси самог Суда правде,⁴⁵ да је судска пракса Суда правде још много раније, већ на почетку своје изградње, констатовала да је комунитарни правни систем „особени правни систем, интегрисан у правне системе држава чланица од самог ступања на снагу Уговора, и који су њихови судови обавезни да примењују“,⁴⁶ те да и за националне судове и судије важе два својства инхерентна сваком савременом судском систему: да судија познаје право (*iura novit curia*) и да је суд дужан да одлучи у складу са важећим правом у поступку који је на правно ваљан начин покренут пред њим, јер би у противном дошло до ускраћивања правде (*déni de justice*) као облика кршења права на правичан судски поступак које је једно од основних људских права. Суштине прејудицијелног поступка пред Судом правде ЕУ није у томе да одлучивање пређе у руке онога ко има одговарајућу квалификацију из руку онога који је нема у довољној мери (као што рецимо лекар опште праксе не би смео да се упушта у кардиохируршки захват, јер нема довољно знања и искуства за тако нешто), већ да се обезбеди униформна примена комунитарног права од стране свих

⁴⁴ J. Pertek, „Renvoi préjudiciel“, у: Ami Barav, Christian Philip (sous la direction de), Dictionnaire juridique des Communautés européennes, доступно 15. октобра 2013. на следећој интернет адреси: [http://fdv.univ lyon3.fr/mini site/cee/Dico/RENVOI PREJUDICIEL.pdf](http://fdv.univ lyon3.fr/mini_site/cee/Dico/RENVOI_PREJUDICIEL.pdf)

⁴⁵ Пресуда Првостепеног суда од 10. јула 1990, у предмету T 51/89, *Tetra Pak Rausing SA contre Commission des Communautés européennes*, Recueil de jurisprudence 1990, страна II 00364, пар. 42.

⁴⁶ Arrêt Costa/ENEL, Rec. 1963, p. 1158.

националних судова у свим државама чланицама (наравно, стоји и то да би судије Суда правде ЕУ требало по природи ствари да буду квалификованији за тумачење комунитарног права од националних судија, па уз униформност иде и већа гаранција квалитета тумачења и оцене ваљаности комунитарног права, али у томе није централни смисао прејудицијелног поступка). Уосталом, најбољи показатељ да је то тако је чињеница да чл. 267, ст. 2 УФЕУ не предвиђа обавезу, већ само могућност да национални суд који не суди у последњем степену у конкретном случају тражи одлуку о претходном питању тумачења или ваљаности (по судској пракси из предмета *Foto Frost*⁴⁷ само за случај да сматра да ваљаност постоји) комунитарног права које се појави пред њим, док таква обавеза, према чл. 267, ст. 2 УФЕУ, постоји за националне судове који поступају у највишем степену, и чије би судије, већ према условима за избор на функцију, требало да поседују веће знање и искуство, између осталог и у погледу комунитарног права, од својих колега из нижих националних судова.

Ипак, упркос својој атипичности и наведеним лутањима судске праксе, поступак одлучивања о претходном питању пред Судом правде ЕУ одиграо је централну улогу у дефинисању, обликовању, разјашњењу, употпуњавању, доградњи и надградњи комунитарног правног система. Често критикована спремност и решеност Суда правде да активно и смело учествује у преамбулама Оснивачких уговора најављеном „процесу стварања све тешње уније међу народима Европе“, неретко смело излазећи из оквира језичког значења одредби Уговора и других комунитарних норми, додатно је допринела значајним резултатима које је прејудицијелни поступак постигао у изградњи комунитарног правног система. Већина кључних, класичних одлука Суда правде, попут оних из предмета *Van Gend en Loos*, *Costa/ENEL*, *Cassis de Dijon*⁴⁸ итд, управо је донета у прејудицијелном поступку. Стога је недвосмислено исправна следећа квалификација Пола Крејга (*Paul Craig*) и Грање де Бурке (*Gráinne de Búrca*): „Члан 267 УФЕУ, који регулише поступак одлучивања о претходном питању, једна је од најзанимљивијих одредби Уговора. Мало ко је, у време када је Уговор тек настао, могао да претпостави значај те одредбе за обликовање права ЕУ и односа између националних правних система и европског правног система. Члан 267. УФЕУ је у великој мери ‘драгуљ у круни’ судског система ЕСП.“⁴⁹

⁴⁷ Пресуда Суда правде од 22. октобра 1987. у случају 314/85, *Foto Frost contre Hauptzollamt Lübeck Ost*, Recueil de jurisprudence 1987, стр. 04199.

⁴⁸ Пресуда Суда правде ЕЗ од 16. децембра 1976, у предмету 33/76, *Rewe Zentralfinanz eG et Rewe Zentral AG contre Landwirtschaftskammer für das Saarland*, Recueil de jurisprudence 1976, стр. 01989.

⁴⁹ P. P. Craig, Gráinne de Búrca, *EU Law: Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, Oxford 2011, 442.

Dr. Branko M. Rakić

Associate Professor

University of Belgrade Faculty of Law

THE MEANING OF “COOPERATION” OR “DIALOGUE” BETWEEN THE COURT OF JUSTICE OF THE EU AND NATIONAL COURTS OF THE EU MEMBER STATES

Summary

Within the system of legal proceedings before the Court of Justice of the EU, the preliminary ruling procedure has a special place because of its atypical nature and because of its exceptional contribution to uniform interpretation and application as well as to development of the EU law. In the absence of hierarchical superiority of the Court of Justice of the EU over the national courts, this procedure establishes “cooperation” or “dialogue” between national judges on one side and European judges on the other in order to ensure uniform interpretation and application of Community law in all Member States. Atypical character of this procedure is the result of atypical characteristics of the EU legal system and, in particular, of the fact that that legal system is an integral part of the legal system of the Member States. Despite some apparent ramblings and inconsistencies of the case law of the Court of Justice of the EU in establishing valid framework and rules of conduct in this type of procedure, the preliminary ruling procedure before the Court of Justice of the EU has been widely accepted by national courts and a large number of the most important judgments of the Court of Justice was adopted precisely in this type of procedure.

Key words: *Preliminary ruling. – Judicial dialogue. – Judicial cooperation. – Direct effect. – Supremacy. – State responsibility. – Uniformity. – Interpretation of law. – Assessment of validity. – Community law. – EU law.*