

др Боривој Старовић,
професор Правног факултета у Новом Саду

Сетимо ли се мисли проф. др Борислава Благојевића, записаних још 1936. године у књизи Начела приватног процесног права и овде датим само у једном кратком изводу, схватимо, читајући о праву европских заједница, колико су оне биле и тада, можда више но сада, савремене и окренуте духу долазећих времена: "Да поступак као установа, тј. као правом регулисана институција друштвеног живота која има да служи задовољавању и остварењу једнога извеснога друштву кориснога циља, па дакле и остварењу општег циља права и друштва уопште, онаква каква се она данас јавља у модерним правима... представља једну институцију ако не супротну а оно у сваком случају у основи разликујући се од облика у коме се она кроз историју јављала, тешко да може спорити ма који објективни посматрач... Та општа тежња која је тако дубоко продрла у све области друштвеног живота, која је, тачније речено, била тако еклатантно изражена у многим правним гранама, прожима данас и то сваким даном у све већој и изразитијој мери и обиму и ову област која се, до скоро, сматрала независном од сваке идеје трансформације, нарочито независном од промена које су се јављале и јављају било у правним, било у друштвеним појавама уопште."

ПОГЛЕД НА ПРАВО И ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА ЕВРОПСКИХ ЗАЈЕДНИЦА

Укратко се приказују организација и функција европских заједница, као и настанак, појам и правна природа тих заједница. Приказују се субјекти који то право стварају и врсте извора права, обим регулисања а посебно подела на примарно и деривативно право. Нарочита пажња посвећује се односу права европских заједница и националних права и осетљивом проблему приоритета.

Даља излагања односе се на Европски суд са седиштем у Луксембургу, на његову надлежност, његове функције и значај за развој и изградњу права европских заједница.

Кључне речи: *Европске заједнице. - Право европских заједница. - Европски суд.*

I. Право европских заједница - Економске заједнице, Заједнице за атомску енергију и Заједнице за угљ и челик (Droit des Communautés européennes, Law of European Communities, Recht der europäischen

Gemeinschaften или скраћено Droit européen, European Law, Europarecht), мада је исто тако уобичајено и овде не без основа, да се означи у једнини - право (европске) заједнице (Droit communautaire, Community Law, Gemeinschaftsrecht), данас већ постоји као један самостални правни систем, може се, уз резерву, рећи паралелан са системима националних права држава чланица европских заједница. Право европских заједница није потпун правни систем пошто уређује само једну сферу односа и само за одређени круг држава Европе. Зато је пренаглашена и више у претензији ознака да је овај систем Европско право, изузев ако се тиме не мисли на његову припадност у гео-јуридичком смислу.

Правом европских заједница (у даљем тексту - ПЕЗ) уређују се, глобално гледано, две групе односа. То су: 1) организација европских заједница, њихови органи и њихова надлежност, однос између органа европских заједница и њихов наступ према државама чланицама и трећим државама и 2) деловање органа европских заједница, држава чланица и физичких, односно правних лица у сфери односа уређених ПЕЗ, организација и функционисање заједничког тржишта, успостављање царинске уније. И у овој сфери, уз уважавање правила ПЕЗ, интервенишу одредбе националних права држава чланица, пошто ПЕЗ не претендује да потпуно уреди све ове односе (првенствено из друге групе) нити да увек буде довољно прецизно и да тако учини непотребном примену националних правних система.

То је сада право дванаест држава чланица европских заједница и неких других држава, односно територија које су некад биле у саставу чланица.

ПЕЗ није део система међународног (јавног) права и не може се рећи да је оно по својој природи и својствима међународно право, како се ова правна дисциплина данас дефинише. То не значи да се нека решења међународног права не могу ни преносно применити у остваривању ПЕЗ, као и да између ова два правна система не постоје додирне тачке, па и повезаност (у том контексту разматрају се питања искључења неке државе чланице, право отказа уговора и иступање, захтев за реципроцитетом, примена реторзионих мера и друга). Овде ваља приметити да је Европски суд (суд европских заједница са седиштем у Луксембургу) у правној ствари Van Gend и Loos у пресуди од 1963. године изразио мишљење да је ПЕЗ "нови правни поредак међународног права". Међутим, већ у следећој години, у пресуди поводом правног спора Costa и Enel 1964, Европски суд се изјашњава да је ПЕЗ "самостални, својеврсни правни поредак" (овај став до сада није мењан) (1).

Правила ПЕЗ чине оригинерни правни систем, са свим карактеристикама аутономног права. Нису дериват националних система држава чланица, ни у настанку ни у даљем развоју. Она делују непосредно у сфери правних односа који се уређују овим правом, то јест за њихову важност није потребно да се донесу одговарајући акти у националном правном систему држава чланица. То и онда када је за њихову примену неопходна регментација државним правним актима, што је више ствар потребе за конкретним разрађивањем нормативе. Ово се

(1) M. Akehurst, *The application of general principles of law by the Court of Justice of the European Communities*, The British Year Book of International Law, 1981; J. Schwarze, *Das allgemeine Völkerrecht in der innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen*, Europarecht, 1983.

изводи из правила да ПЕЗ има предност наспрам права држава чланица, те кад дође до колизије у сфери односа који се уређују ПЕЗ, онда се имају применити правила ПЕЗ (неки аутори су мишљења да је то подела надлежности између европских заједница и држава чланица у овлашћењима на правну регулментацију).

Основни извор ПЕЗ су уговори о оснивању европских заједница. Правила из тих уговора су највише право (примарно право); у паралели са националним правима то су уставна правила.

Европска заједница за угаљ и челик (у даљем тексту - ЕЗУЧ) успостављена је Париским уговором 18. априла 1951, који је ратификован од држава чланица и ступио на снагу 25. јула исте године (само у неким државама потребно је одржавање референдума).

Европска економска заједница (у даљем тексту - ЕЕЗ) и Европска заједница за атомску енергију (у даљем тексту - ЕЗА) формиране су Римским уговорима 25. марта 1957 (уговори су посебни), који су ступили на снагу 1. јануара 1958. године.

Премда су сва три уговора посебни правни акти, пратећи даљи развитак и европску интеграцију, њихове промене су вршене јединственим правним актима, у циљу њиховог уједначавања и стапања заједница у једну целину. Поред акта о приступању нових држава европским заједницама, најважније промене, као израз даље интеграције и усавршавања у уређивању уговорних односа, чине Уговор о оснивању јединственог већа и јединствене комисије европских заједница потписан у Бриселу 8. априла 1965, Одлука са Актом о непосредним и општим изборима заступника Европског парламента донета у Бриселу 20. септембра 1976. и Јединствени европски акт усвојен и потписан у Луксембургу 17. фебруара 1986. и Хагу 28. фебруара 1986 (овде нису наведени споразуми од 11. децембра 1991. у Мастрихту).

Исти ранг као и право из уговора о оснивању европских заједница имају и правила међународних конвенција које закључују државе чланице европских заједница са другим државама (махом о приступању и придруживању других држава европским заједницама). То се односи и на правила међународних конвенција које међусобно закључују државе чланице европских заједница. Овде треба истаћи Конвенцију о узајамном признавању друштава и правних лица усвојену у Бриселу 29. фебруара 1968. и Конвенцију о судској надлежности и извршењу судских одлука у цивилним и трговачким стварима усвојену у Бриселу 27. септембра 1968 (са Протоколом о њиховом тумачењу и Општом изјавом од 3. јуна 1971) (2).

Примећујемо да су правила садржана у уговору о оснивању ЕЗУЧ махом већ прецизно формулисана тако да се могу непосредно примењивати, што, наравно, не искључује да се и овде доносе пратећи правни акти. Насупрот томе, правила садржана у уговорима о оснивању ЕЕЗ и ЕЗА претежно су општијег карактера и у примени траже да се донесу детаљнији правни акти.

ЕЗУЧ доноси: одлуке, препоруке и мишљења (чл. 14. УЕЗУЧ). Иако се у уговору о оснивању ЕЗУЧ не дистанцирају прецизно појединачне и опште одлуке, треба узети да су само опште одлуке извор

(2) J. Basedow, *Handbuch des Internationalen Zivilverfahrensrecht*, савезка I, 1982, стр. 171; J. Kropholler, *Europäisches Zivilprozessrecht*, 1987, стр. 19-20.

права, слично уредбама које доносе друге две заједнице (одлуке доноси Комисија ЕЗ као следбеник Високе власти по чл. 1. и 9. Уговора о оснивању јединственог већа и јединствене комисије европских заједница од 1965).

Опште одлуке су обавезне и делују према свим субјектима, па и државама чланицама. Оне ступају на снагу у одређеном времену по објављивању у службеном листу заједница и примењују се непосредно. Као и остали правни акти органа заједница, спадају у секундарне изворе права (деривативне ако се гледа њихова изворност), подређене праву садржаном у уговору о оснивању ЕЗУЧ.

Препорукама опредељени циљеви обавезни су за субјекте, мада су субјекти којима су упућене овлашћени да изаберу средства којима ће се тај циљ остваривати (сличне су упутствима које доносе ЕЕЗ и ЕЗА). Мишљења нису обавезна.

ЕЕЗ и ЕЗА доносе: уредбе, упутства, одлуке, препоруке и мишљења (чл. 189. УЕЕЗ и чл. 161. УЕЗА).

Уредбе су акти опште обавезности и непосредне примене, те делују према свим субјектима (ступају на снагу по протеклу одређеног времена од дана објављивања у службеном листу заједница). Доносе их Веће, односно Комисија заједница, те спадају у право секундарне важности.

Упутство обавезује државу чланицу којој је упућено у погледу остваривања циља који је у њему опредељен. Државе чланице су, међутим, овлашћене на избор правних средстава и процедуре којима ће се то остваривати.

Одлуке обавезују оне на које се односе.

Препоруке и мишљења нису обавезни.

Ова неједнакост у врсти и снази правних аката које доносе заједнице потребна је пошто ни правни садржај ни квалитет нормативе из уговора о оснивању заједница нису исти. Правила УЕЗУЧ махом су непосредно примењива, док правила УЕЕЗ и УЕЗА већим делом траже детаљизацију даљим правним актима, па отуда њихова већа бројност и својеврсна правна снага.

Сматра се да у изворе права европских заједница треба уврстити и правила изражена у индивидуалним управним актима и пресудама Европског суда.

Примена ПЕЗ остварује се већим делом пред органима држава чланица, доношењем управних аката по процедури прописаној у свакој држави.

Само једним делом ПЕЗ се остварује применом преко Комисије европских заједница, што се, уз резерву да је реч само о упоређењу, може означити управним поступком и управним актом. Комисија европских заједница, тако, доноси појединачне акте (одлуке) непосредно примењујући ПЕЗ у стварима поводом привредне утакмице, дозволе картела, одобрења одређених уговора у сфери деловања ЕЗУЧ и друго. Овде Комисија доноси одлуке у контрадикторном поступку, који много пута представља усмену расправу, те за одлуке даје образложење и доставља их ради објављивања у службеном листу заједнице. Управо зато се у литератури сматра да су ове одлуке Комисије ближе судским пресудама

неголи управним актима (контрола њихове сагласности са правом врши се пред Европским судом).

Право европских заједница остварује се и у примени пред судовима држава чланица, у сфери односа који су уређени тим правом (непосредна примена). Исто тако, и у поступку пред судовима када они спроводе контролу законитости управног акта (управни спор).

Својеврсна и најзначајнија примена ПЕЗ у судском поступку је она која се остварује пред Европским судом.

Потребно је истаћи да остваривање ПЕЗ пред управним органима заједнице и Судом заједнице иде само до стадијума принудног извршења одлуке, односно пресуде. Поступак принудног извршења управних аката и судских пресуда остварује се пред управним и судским органима држава чланица и по њиховом праву.

II. Европски суд са седиштем у Луксембургу (у даљем тексту - ЕС) врши функцију уставног суда (првенствено у поступку утврђивања сагласности права држава чланица са правом из уговора о оснивању заједница и такозваног секундарног права које стварају органи заједница са правом из уговора о оснивању заједница), те функцију остваривања правне заштите (у упоређењу са државним правним системима).

Европски суд је успостављен и организован правилима уговора о оснивању европских заједница као судска институција, која се стара о поштовању права приликом тумачења и примене правила ПЕЗ (првенствено правила из уговора о оснивању заједница).

Правила уговора о оснивању ЕЕЗ и ЕЗА о ЕС су махом једнака, док правила у ЕЗУЧ показују извесне специфичности, првенствено у надлежности овог суда.

Уговори о оснивању европских заједница промењени су доношењем Јединственог европског акта 1986, тако што је отворена могућност успостављања посебних судских органа уз ЕС (по чл. 11. ЈЕА додат је нови чл. 168/А у УЕЕЗ, по чл. 26 ЈЕА додат је нови чл. 140/А у УЕЗА, по чл. 4. ЈЕА додат је нови чл. 32/Д у УЕЗУЧ).

Уз све уговоре о оснивању европских заједница додати су протоколи о статусу ЕС, који се мењају редовно са споразумима о приступању нових чланица европским заједницама.

Статут ЕС у протоколу у УЕЗУЧ промењен је усвајањем Уговора о јединственом Већу и јединственој Комисији европских заједница 1965, у чл. 8, тач. 2. и 3. и у чл. 28 (по чл. 30. сви су протоколи, односно уговори допуњени).

Правила о поступку пред ЕС донео је сам ЕС 3. марта 1959.

Посматрајући функцију ЕС, она би се сумарно могла одредити у следећим надлежностима суда.

1) Комисија европских заједница прати да ли државе чланице извршавају своје обавезе које произлазе из уговора о оснивању европских заједница. Ако се покаже да нека држава чланица не извршава своје обавезе, Комисија треба о томе да поведе поступак и у том поступку да омогући држави чланици да се изјасни о претпостављеној повреди уговора. Ако Комисија утврди да држава чланица није извршила своје обавезе, она о томе даје своје мишљење са образложењем и упућује га држави чланици да у одређеном времену усклади своје понашање са

уговорним правилима. Пропуст државе чланице да поступи по позиву Комисије овлашћује Комисију да поднесе тужбу ЕС. Тужбом се тражи да се пресудом утврди пропуштање и наложи држави чланици да предузме мере да испуни своје обавезе из уговора о оснивању европске заједнице (на пример, да либерализује царинске прописе - чл. 155, 169. и 171, УЕЕЗ, чл. 141. до 143. УЕЗА).

Према правилима чл. 88. УЕЗУЧ овде Комисија прво доноси одлуку о повреди уговора, а држави чланици стоји на располагању тужба против те одлуке пред ЕС.

2) У ситуацији која је претходно изложена и свакој држави чланици, која сматра да друга држава чланица није испунила обавезу из уговора, припада овлашћење да такво тражење изнесе пред ЕС. Пре тога, држава чланица треба тај захтев да достави Комисији. Тај захтев Комисија разматра омогућавајући државама чланицама да се у поступку изјасне, те о томе доноси своје мишљење. Пропуст ли Комисија да донесе мишљење у року од три месеца од дана достављања захтева, држава чланица је овлашћена да подигне тужбу са тим захтевом пред ЕС (према правилима УЕЗУЧ, Комисија овде доноси одлуку а пропуст да је донесе санкционише се на исти начин).

3) У поступку такозване неограничене процене пред ЕС, подиже се тужба по чл. 36. УЕЗУЧ или на основу уредбе коју је донело веће по чл. 172. УЕЕЗ и чл. 83. и 144/б УЕЗА, са тражењем да се укину или смање у одлукама изречене финансијске санкције за повреду правила ПЕЗ (на пример, новчана казна изречена због недозвољеног картела).

4) По чл. 38. УЕЗУЧ против закључака скупштине и већа, односно по чл. 33. УЕЗУЧ против одлука и препорука Комисије, исто тако по чл. 173. УЕЕЗ и чл. 146. УЕЗА против правних аката већа или Комисије (само против уредаба, упутстава и индивидуалних одлука), може се пред ЕС подићи тужба ради њиховог поништавања, и то онда ако је поводом доношења неког од тих аката или њиховим доношењем дошло до повреде правила о надлежности, суштинских правила процедуре, уговора или неке у његовом остваривању примењене друге одредбе или до злоупотребе овлашћења (контрола конформитета).

Тужбу могу подићи државе чланице, веће и Комисија. Исто тако, под условом да постоји уговором предвиђени интерес на заштиту, тужбу могу подићи предузећа и њихова удружења (по чл. 33/2 УЕЗУЧ), односно свако физичко и правно лице (по чл. 173/2. УЕЕЗ и чл. 146/2. УЕЗА) (3).

5) Тужба због пропуштања подиже се пред ЕС у случају да је повређен уговор о оснивању заједнице, а Комисија или Веће пропустили да поводом такве повреде предузму потребне мере (чл. 175. УЕЕЗ и чл. 148. УЕЗА).

Право на тужбу имају државе чланице и органи заједница.

Исто тако, право на тужбу имају и сва физичка и правна лица ако је орган заједница пропустио да неки акт заједница достави субјекту на који се односи, изузев ако је реч о препоруци или мишљењу.

(3) Н. П. Ipsen, *Die Verfassungsrolle des Europäischen Gerichtshof für die Integration*, публиковано у зборнику радова у редакцији Ј. Schwarze, *Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht und Rechtsschutzinstanz*, Baden-Baden 1983.

Правила чл. 35. УЕЗУЧ дозвољавају тужбу против таквог акта Комисије који имплицира у себи одбијање да се донесе тражена одлука или препорука. То онда ако је комисија била дужна да ту одлуку или препоруку донесе, или ако то пропуштање представља злоупотребу службеног овлашћења.

6) ЕС је надлежан да суди поводом захтева за накнаду штете коју су органи заједница или њихови службеници изазвали својим радом или вршењем службених овлашћења. На тужбу је овлашћен свако ко је тим радњама или актима претрпео штету (овде је реч о накнади ван-уговорне штете, док се право на накнаду уговорне штете остварује пред судовима држава чланица, по праву којем се уговор повињава - чл. 178. УЕЕЗ, чл. 151. УЕЗА, чл. 40. УЕЗУЧ).

7) ЕС је надлежан да суди у споровима поводом уговора јавне или приватноправне природе, које је закључила заједница или су по овлашћењу закључени за њен рачун. То онда ако је надлежност ЕС утврђена у споразуму о арбитражном решавању спорова (чл. 181. УЕЕЗ, чл. 154. УЕЗА, чл. 42. УЕЗУЧ).

ЕС је исто тако надлежан да суди у споровима између држава чланица поводом уговора о оснивању заједница, ако је о томе закључен споразум о арбитражном суђењу пред ЕС.

8) Прописана је надлежност ЕС да претходно одлучује о питањима која се односе на тумачење уговора о оснивању заједница, ваљаност и тумачење одлука заједница и тумачење статута установа основаних одлуком већа заједница ако је то утврђено у самом статуту такве установе (4).

III. Надлежност ЕС да претходно одлучује поводом одређених питања (горе означених у тач. 8), доводи до пуног изражаја његову функцију као судске институције и отвара простор да се путем одлука ЕС интензивније упливише на даљи развој и усавршавање права европских заједница. Зато се у даљем раду исцрпније и шире приказује функција ЕС у одлучивању поводом ових правних питања (5).

Већ је изложено да ПЕЗ претежно спроводе управни органи држава чланица, а само мањим делом органи европских заједница (у питањима која се квалификују као управне ствари и само до стадијума принудног извршења). Поред контроле управних аката пред судовима држава чланица и по њиховом праву и такве контроле коју спроводи ЕС поводом аката (управних) органа заједница, исто тако и судство непосредно примењује ПЕЗ у стварима из своје надлежности. То онда када судови држава чланица одлучују у правним споровима у којим интервенише ПЕЗ или када се решава пред ЕС (само до стадијума принудног извршења).

Таква релација у примени и остваривању ПЕЗ дозвољава да се закључи да је примена и остваривање ПЕЗ претежно на управним органима и судским институцијама држава чланица. Ова подвојеност

(4) B. Goldman, *Droit Commercial européen*, 1971, стр. 25-30.

(5) M. Seidel, *Die Praxis der Bundesregierung und der anderen Mitgliedstaaten in Verfahren, vor allen Vorabentscheidungs verfahren, vor dem Gerishthof der Europäischen Gemeinschaften*, публикувано у зборнику радова у редакцији J. Schwarze, *Der Europäische Gerishthof als Verfassungsgericht und Rechtsschutzinstanz*, Baden-Baden 1983; J. Mertens d. W., *La Rôle de la Cour de Justice dans l'évolution du droit européen*, "Journal des tribunaux", 1982.

између оног субјекта који ствара право (европске заједнице су самосталне организације различите од држава чланица, које успостављају свој политички, правни и економски поредак) и субјекта који примењују и спроводе то право (држава чланица, остављајући по страни примену и остваривање права које врше органи заједница), отвара опште питање колизије на линији европске заједнице - државе чланице. Ово нарочито имајући у виду приоритет ПЕЗ наспрам права држава чланица (нису бројни случајеви искључиве примене ПЕЗ), хијерархију права, односно правних извора које стварају европске заједнице и њихову интерну снагу, те потребу да се ПЕЗ јединствено тумачи у примени пред органима заједница и држава чланица, тим више што ове последње редовно имају различиту државну организацију и правне системе. Ту је сада највише изражена функција ЕС у поступку претходног одлучивања.

Правилима чл. 177. УЕЕЗ, чл. 150. УЕЗА и чл. 41. УЕЗУЧ утврђена је, поред осталог, надлежност ЕС да претходно одлучује о питањима која се односе на тумачење правила уговора о оснивању европских заједница, на питања ваљаности и тумачења одлука органа европских заједница и на тумачење статута тела која се оснивају одлуком већа европских заједница када је то предвиђено статутом тог тела. Када се појави такво питање пред било којим судом (по врсти) државе чланице који суди у правној ствари применом ПЕЗ и ако тај суд сматра да је о томе потребна претходна одлука ЕС, он подноси захтев ЕС да претходно одлучи о том питању. Када се такво питање појави у поступку решавања пред судом државе чланице против чије одлуке се више не може уложити (редован) правни лек (одлука се доноси у последњем степену), онда је тај суд дужан да упути предмет ЕС ради претходног одлучивања о таквом питању.

Свака судска институција државе чланице, односно институција која врши судску функцију, иако можда не носи ознаку суда, независно од тога којег је ранга у судском систему и које је врсте, овлашћена је да застане са решавањем правне ствари ако ту има да се примени ПЕЗ и да затражи од ЕС да претходно одлучи о неком од наведених питања. То су у нас редовни судови - судови опште надлежности и привредни судови. Исто тако би то могли бити уставни судови, управни судови, судови за радне спорове, финансијски судови, социјални судови или неке друге судске установе које би се у нас успоставиле. Међутим, суд последње инстанце у одређеном поступку који не мора бити истовремено и највиши суд у том судском систему, односно суд против чије одлуке се не може уложити (редован) правни лек, дужан је да застане са поступком и да затражи да о томе питању претходно одлучи ЕС. То није у стандардном смислу правна дужност таквог суда пошто нису прописане санкције ако суд не би тако поступио (6). Ствар је оцене суда који поступа да ли се у правном спору има применити ПЕЗ, да ли је оно у важности и да ли је потребно тумачење (не тражи се колизија у решењима ПЕЗ и правима држава чланица). Зато се не може говорити ни о процесним овлашћењима странака да захтевају да се поведе пос-

(6) Видети меморандум ЕС и комисије са критиком овог решења упућеног Европској унији, 1975 Билтен, са прилогом 5 и 9 и закључак одбора Европског парламента упућеног Европској унији 1983. године.

тупак претходног одлучивања пред ЕС већ само о могућности да тај поступак иницирају. Ни *vice versa* - нису процесно овлашћене да се противе да се правно питање изнесе пред ЕС ради претходног одлучивања (7).

Пропуст нижег суда да затражи од ЕС претходну одлуку о таквом питању може бити санкционисан пред вишим судом државе чланице, ако се због тога уложи правни лек. Ни тада, међутим, не постоји потпуна извесност да ће се питање изнети пред ЕС (које иначе треба да буде изнето). Виши суд, као и у ситуацији када је сам дошао до таквог става, иако то није био предмет правног лека, не мора да уважи тражење странке да се предмет упути ЕС. Исто је и када би по праву државе чланице постојала могућност да се такав пропуст задњестепеног суда санкционише поводом неког специјалног правног лека пред највишим судом или пред уставним судом. И тада је одлучивање у компетенцији националног судства и националног права државе чланице (8).

Примећујемо да у литератури постоји знатан степен сагласности о томе да би овде ваљало увести одговарајуће правно средство, путем којег би се обезбедило консеквентно остваривање обавезе да се такво питање упути ЕС ради претходног одлучивања. Али, за сада, не и добар и правно-технички исправан предлог о томе које би то правно средство било, ко би о њему одлучивао и каква дејства би та одлука могла имати. Пропуштање да се иницира поступак претходног одлучивања пред ЕС сигурно представља повреду уговора о оснивању европске заједнице. Већ и по садашњем праву могуће је покретање поступка пред ЕС против државе чланице, због повреде уговора о оснивању европске заједнице коју је извршио суд те државе. Међутим, пресуда ЕС у којој би се овде утврдила повреда ПЕЗ, као деклараторна одлука, већ по својој правној природи не би била извршива против државе чланице. Ни држава чланица, поштујући постулат о независности судства, не би могла да одговарајућим правним инструментима принуди суд да иницира поступак претходног одлучивања пред ЕС, а још мање да наложи да неки други државни орган то учини уместо надлежног суда. Зато, остајући при ставу да иницирање поступка претходног одлучивања пред ЕС нема значај правне обавезе, ваља се приклонити резонувању да је покретање овог поступка пред компетентном судском институцијом израз добре воље и потребе за сарадњом судова држава чланица и ЕС на одржавању и развијању ПЕЗ (овде највише изражено кроз уједначавање у примени ПЕЗ).

Сигурно је да се свако правно правило у примени тумачи. То онда отвара питање да ли свака примена ПЕЗ пред судовима држава чланица повлачи ангажовање ЕС на тумачењу права или, пак, само у неким посебним ситуацијама. Свакако да би било неразумно да се појму тумачења права у овом контексту прида овакав садржај, те би било опортуно одредити које би тумачење имплицирало ангажовање ЕС.

ЕС је у једној од познатијих пресуда - *Cilfit* 1982. године, о томе саопштио свој став. Само су она питања у примени ПЕЗ атрактивна за

(7) R. Chevallier, D. Maidani, *Guide Pratique Article 177 CEE*, Bruxelles/Luxembourg 1981.

(8) P. Gilsdorf, *Der Rechtsschutz vor dem EuGH aus der Sicht der Kommission*, публикувано у зборнику радова у редакцији J. Schwarze, *Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht und Rechtsschuzinstanz*, Baden-Baden, 1983.

претходно одлучивање, ако о њима још нема судске одлуке коју је донео ЕС и која би била поуздан основ за решавање у текућој спорној ствари, а интерпретација ПЕЗ у тој правној ствари није тако очигледна и јасна да не оставља места разумно прихватљивој сумњи у исправност одређеног тумачења права које се примењује.

На изванредан начин се у овој одлуци сугеришу правила којих би судови држава чланица требало да се придржавају у тумачењу ПЕЗ, па тиме у опредељивању да ли да се предмет упуту ЕС ради претходног одлучивања. Она се могу изразити у следећем садржају:

- судија треба да одређује смисао правила ПЕЗ полазећи од решења и ставова свих правних система држава чланица и свеукупног система правила ПЕЗ;

- потребно је водити рачуна да се прописи ПЕЗ формулишу на свим језицима који се употребљавају у европским заједницама, те у њиховом тумачењу ваља упоредити текстове и формулације да би се утврдио прави смисао права;

- судија треба да узме у обзир да употребљена терминологија ПЕЗ представља једну посебност, некад различиту од терминологије која се употребљава у правним системима држава чланица;

- појединачна правила ПЕЗ треба испитивати посматрајући њихову међусобну везу и у светлу целокупног ПЕЗ, пратити његове циљеве и његов развојни стадијум у времену када се то право примењује и тумачи (9).

Потреба за тумачењем ПЕЗ изразита је нарочито онда када у пресуђењу треба применити и ПЕЗ и право државе чланице, а између њих долази до колизије ако се ПЕЗ тумачењем прида одређени смисао. Тада, ако се прихвати такво тумачење пред судом државе чланице, уважавајући приоритет ПЕЗ, суд државе чланице није дужан да тражи претходну одлуку ЕС пошто неће применити право државе чланице. Примећујемо да овде може доћи до угрожавања интереса одређених субјеката, ако суд државе чланице треба да примени право неке друге државе чланице и то одбије са образложењем да је супротно ПЕЗ (тим би се спречила интервенција ЕС која би можда била потребна).

Поводом тражења да се донесе одлука о тумачењу правила ПЕЗ, доноси се пресуда деклараторног садржаја - даје се тумачење правила ПЕЗ. Пресуде ЕС овог садржаја и у њима изражени ставови у тумачењу права или, некад, на стварању права ако постоји правна празнина, улазе у склоп ПЕЗ. Такву снагу пресуда ЕС уопште а нарочито ових које су донете у поступку претходног одлучивања, ваља прихватити. Систем ПЕЗ не претендује на комплетност у нормирању правних односа, ни да је остварена потпуна реглментација односа који су уређени ПЕЗ. Овде постоји један континуитет у развијању и усавршавању права и то се очекује у догледном времену. Зато је на овом плану веома значајна функција ЕС на тумачењу, па и стварању права. Ставови ЕС који су изражени са довољно апстрактности и тако формулисана правила постају део ПЕЗ и, може се рећи, уз потребне резерве, да су обавезна као и свака друга правила ПЕЗ. И поред тога, не би се смело резоновати да ЕС

(9) J. Streil, *Das Vorabentscheidungsverfahren als Bindeglied zwischen europäischer und nationaler Rechtsprechung*, публикувано у зборнику радова у редакцији J. Schwarze, *Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht und Rechtsschutzinstanz*, Baden-Baden, 1983.

више не би био овлашћен да у истој ствари пресуди другачије - да измени свој став. Друго је питање овлашћења да се одреди да нови став делује само у даљим ситуацијама, што је ствар расправе о квалитету правне снаге овако створеног права (10).

Управо стога судови држава чланица не би били дужни да иницирају претходно одлучивање ако је реч о истој правној ствари поводом које је раније дато тумачење или ако постоји одлука донета у неком другом поступку а не у процедури претходног одлучивања (која садржи став који се овде тражи). Али, судови држава чланица не би били ни спречени да траже тумачење иако већ постоји релевантна одлука. Ваља уважити њихово очекивање да ЕС промени став и да се овде на други начин уреди спорна правна ситуација (11).

Исто тако ни ЕС не би био дужан увек да суди у ствари која се од њега тражи, мада његова овлашћења да одбије суђење треба да буду ужа него код осталих судских институција. Овде се може говорити да ЕС има монопол на релевантно тумачење ПЕЗ, па ускраћивање суђења треба свести на меру која не угрожава ефикасно и добро остваривање ПЕЗ. Ту би, на пример, спадали случајеви да ЕС није надлежан (по чл. 92. Правила о поступку пред ЕС), као што би било да се тражи тумачење права државе чланице, да предлог за покретање поступка претходног одлучивања иде на злоупотребу процесних овлашћења, те и у другим таквим ситуацијама. Али, не би смео ни да прелази границе своје компетенције утврђене у уговорима о оснивању европских заједница. Треба да се задржи на тумачењу правила ПЕЗ, премда се не може увек остати стриктно на позицији субјекта који једино има да саопшти тумачење правне норме. Тако, ЕС не би био овлашћен да тумачи право државе чланице, да сугерише како да се пресуди правна ствар пред судом државе чланице, да даје правну квалификацију спора, или да се на друге начине удаљава од онога што се сматра тумачењем права у одређеној правној ситуацији.

Поступак претходног одлучивања пред ЕС када се тражи одлука о важности правног акта органа европских заједница, у ствари је контрола конформитета прописа мање правне снаге (прописа који спадају у секундарно право наспрам оних из уговора о оснивању европских заједница). Судови држава чланица нису овлашћени да отклоне примену секундарног (дериватног) правила, позивајући се на тврдњу да је оно несагласно са правилима из уговора о оснивању европских заједница. То би било равно одбијању да се примени ПЕЗ и, свакако, прекорачење компетенције. Овде је изразитија дужност судова држава чланица да затраже вођење поступка претходног одлучивања пред ЕС и да застану са решавањем правне ствари (ту је конкурентна самостална тужба ради проглашења неважности правног акта органа европских заједница, истина ограничена роком).

Поступак претходног одлучивања пред ЕС ради утврђивања неважности правног акта органа европских заједница, повинован је махом истим правилима. Овде се, међутим, не отвара толико правних питања

(10) A. J. Mackenzie s. J. P. Warner, *Judicial Decision as a Source of Community Law*, Festschrift für H. Kutscher, Baden-Baden 1981.

(11) J. Mertens d. W., *Annulation et appréciation de validité dans le Traité de CEE: Convergence ou divergence*, Festschrift für H. Kutscher, 1981.

пошто то спада у стандардне судске ствари а постоје и већ уходана правно-техничка решења.

Поступак претходног одлучивања пред ЕС ради тумачења и испитивања важности правила ПЕЗ, води се по општим правилима поступка пред ЕС (чл. 103. Правила поступка пред ЕС), наравно уз посебности које су ту потребне. По пријему предлога да се поведе поступак претходног одлучивања, ЕС предлог доставља Комисији европских заједница, свим државама чланицама, већу европских заједница ако је реч о правном акту тог органа и странкама у правној ствари поводом које је покренут поступак пред ЕС. Сви ти учесници у поступку пред ЕС (овде се не може говорити о странкама у процесном смислу) овлашћени су да у року од два месеца писмено одговоре на предлог о покретању овог поступка. Ни предлагач - суд државе чланице, ни други учесници немају процесно овлашћење да одговоре на писмене тврдње других учесника. Суд затим одређује усмену расправу и тек тада су учесници у позицији да у усменом излагању изнесу своје тврдње и да се осврну на тврдње и ставове других учесника у поступку. Генерални правобранилац као својеврсни орган европских заједница овлашћен је да на посебној усменој расправи изложи своје погледе на правну ствар поводом које се води поступак. ЕС по довршетку усменог расправљања доноси пресуду у којој даје тумачење или одлучује о важности правила ПЕЗ (пресуда се доноси у првом и последњем степену).

(Примљено 14. априла 1992)

*Dr. Bor voj Starov í
Professor at tie Faculty of Law n Nov Sad*

EUROPEAN COMMUNITIES LAW AND ITS PUTTING INTO EFFECT

Summary

This is an elaboration of the organisation, functioning, creation, notion and legal nature of the law of European communities. Expression "European law" is not adequate, since it should refer only to some of European countries, or exist only as a geo-juridical and not legal term. Further reviewed are the subjects creating this law and the scope of going into social relations to be regulated by it. These sources are divided into various levels and into primary and derivative ones.

The relationship between the European communities law and national laws is also treated, with the conclusion that the former has priority over the latter, which is both the standpoint of the theory and the legal practice of member-states. However, there is still a controversy over this relationship and the object of regulation of European law, which is complicated also by conflict of laws over priority and over the issue of significance.

There exists the European Court in Luxemburg and its jurisdiction and procedure are prescribed by European law. This Court is important in eliminating conflict situations regarding the above controversy - which is elaborated in the present article, too. The role

of the Court is also important in deciding on issues concerning the interpretation of treaties on establishing European communities, and on interpreting the decisions of the bodies and agencies of European communities. The conflict of laws which may be processed by every national court creates a duty of such court to refer the case to the European Court in order to have preliminary decision. That procedure initiates a series of issues which are the topic of the final part of the article, since the Court has a significant role in developing the European communities law.

Key words: *European commun t es. - Tie European commun t es law. - European Court n Luxemburg.*

Bor voj Starov ć
professeur à la Faculté de dro t de Nov Sad

UN APPERÇU DU DROIT ET DE LA RÉALISATION DES DROITS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Résumé

Après avoir passé brièvement en revue les organisations et les fonctions des communautés européennes, l'auteur examine l'origine, le concept et la nature juridique des droits des communautés européennes, tout en adressant une remarque sur le compte de l'emploi du terme "droit européen" car il s'agit d'un droit qui n'est en vigueur que dans une partie des pays européens (il n'est acceptable que dans un sens géo-juridique, et non comme terme juridique). Il dégage les sujets qui créent ce droit, les types des origines du droit, et le volume des rapports sociaux englobés qui sont réglementés par ce droit. Une attention particulière est accordée au rang des sources juridiques et à la division en droit primaire et droit dérivé ou à leurs sources. L'étude est centrée sur le rapport des droits des communautés européennes et des droits nationaux. On constate qu'il découle incontestablement des textes juridiques que le droit de la communauté européenne à la priorité sur les droits nationaux des pays membres, ce qui est aussi la position de la doctrine et de la pratique juridique de ces pays, bien entendu dans la sphère des rapports qui font l'objet de la réglementation normative par le droit des communautés européennes. C'est là justement la question la plus délicate de ce rapport et c'est là qu'interviennent les collisions de ces droits, que ce soit la question de la validité des droits des communautés européennes ou celle de la priorité de ce droit sur le droit des pays membres de ces communautés qui se pose.

Le droit des communautés européennes instaure le Tribunal européen dont le siège se trouve à Luxembourg, il définit ses compétences et prescrit la procédure dans son activité. Partant des priorités et des autonomies du droit des communautés européennes, la compétence et la fonction du Tribunal européen est très importante dans l'élimination de toutes les situations de conflit, ce qui fait l'objet des recherches suivantes dans le présent travail.

Après avoir présenté les compétences du Tribunal européen, l'auteur dégage sa fonction dans ce qu'on appelle la procédure de prise de décisions préalable concernant les questions ayant trait à l'interprétation des règles des contrats sur la création des communautés européennes et à la validité et à l'interprétation des décisions des organes des communautés européennes. La collision entre les droits nationaux et les droits des communautés européennes qui peut intervenir devant le tribunal national du pays

membre engage se tribunal à adresser l'objet au Tribunal européen en vue de la prise de décision préalable. Cela soulève alors toute une série de questions sur lesquelles on attire l'attention au cours du travail et éclaire le mieux l'importance du Tribunal européen pour le développement et l'édification du droit des communautés européennes, se qui, dans un proche avenir, deviendra l'objet d'un processus durable.

Mots clé: *Communauté européenne. - Droit des communautés européennes. - Tribunal européen avec le siège au Luxembourg.*