

Др Будимир Кошутић,
редовни професор Правног факултета
Универзитета у Београду

СУДСКИ ПРЕЦЕДЕНТ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

У чланку се разматра питање важења доктрине *stare decisis* у праву Европске уније. Пошто је извршио анализу доктрине обавезног прецедента у енглеском праву, посебно након 1966. године (када је објављен *Practice Statement*, тј. могућност Дома лордова да, под одређеним условима, одступи од свог ранијег прецедента), аутор је размотрио три значајна питања за важење доктрине *stare decisis* у праву Европске уније: (1) да ли је Европски суд правде везан сопственим прецедентима; (2) да ли је Првостепени суд везан прецедентима Европског суда правде и (3) да ли је Првостепени суд везан сопственим прецедентима?

Након свестране анализе праксе ових судова, аутор је закључио да Европски суд правде у највећем броју случајева поштује властите прецеденте, да Првостепени суд у готово свим случајевима уважава прецеденте Европског суда правде и да ретко одступа од властитих претходних одлука. Ипак, пошто оба европска суда, Суд правде и Првостепени суд, не оклевају да одступе од својих претходних одлука, када то околности случаја или измена правног амбијента захтевају, аутор је извео закључак да доктрина *stare decisis* није прихваћена у праву Европске уније.

Кључне речи: *Право Европске уније*. – Доктрина *stare decisis*. – Судски прецедент. – Претходно питање. – Европски суд правде.

Право Европске уније представља аутономни правни поредак, различит и од међународног права и од права нација држава. При том, тај правни поредак важи како на територијама нација држава које припадају грчко-романско-германској породици права, тако и на територијама нација држава са англосаксонским правним системом (на територијама 27 држава чланица Европске уније). Извори овог права Европске уније су, између осталог, међународни уговори којима је конституисана (како Европска заједница и Европска атомска заједница,¹ тако и Европска унија) и нормативни акти њених

¹ Званичан назив ове заједнице је Европска заједница за атомску енергију, али је у овом тексту коришћен један од њених колоквијалних, скраћених назива.

институција (Савет министара,² Европски парламент, Европска комисија).

Могућност судова да стварају право, иако широко прихваћена у свету *common law*, није била, све до недавно, призната у грчко-романско-германској правној традицији. Истина, многе важне правне установе настале су у француском и немачком праву судском активношћу. Ипак, како се правни системи тих нација држава заснивају на законима, који се теоријски сматрају потпуним, судске пресуде се у њима доносе на основу тих законика и не сматрају се, формално посматрано, изворима правних норми. Свакако те пресуде могу имати велику уверљивост, посебно кад постоји тренд случајева с истим дејством, што може изазвати битне преображаје у одређеним правним областима (појава објективне грађанске одговорности у француском праву, као и одговорности државе према трећим лицима). Обрнуто, у *common law* системима, једна пресуда, тј. индивидуални прецедент, може бити обавезан. Ова карактеристика англосаксонског права, и поред све већег приближавања тог и европско-континенталног права, представља његову битну одлику.

Нема сумње да се најважнији принципи (начела) права Европске уније налазе не у међународним оснивачким уговорима Европске заједнице/уније, него у праву случајева Европског суда правде.³ Стога се у теорији европског права, као један од најважнијих извора права Европске уније, наводе општи правни принципи. Тиме се посредно признаје пракса Европског суда правде за извор права Европске уније.⁴ Истовремено, тиме се не даје изричит одговор на питање могу ли одређене индивидуалне одлуке Европског суда правде постати обвезујући прецеденти.

I

Пре него што је Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске постало члан Европске заједнице, питање о томе да ли појединачна одлука Европског суда правде може бити обвезујући прецедент није се ни постављало. Сам Европски суд правде се није позивао на своје претходне одлуке ни кад је у нове одлуке преносио

² Званичан назив овог органа је Савет Европске уније (у уговорима се користи назив Савет), али је у колоквијалној употреби назив Савет министара.

³ Званичан назив овог органа је Суд правде Европских заједница (у самим уговорима се користи назив Суд правде).

⁴ Thomas Oppermann, *Europarecht*, С. Н. Beck, München 2005³, 138–181; Будимир П. Кошутић, *Увод у европско право*, Завод за уџбенике РС, Београд 2006, 151–190.

читаве делове из старих одлука. Другим речима, ни тај Суд, ни друге институције Европске заједнице, нису прихватиле доктрину *stare decisis* (*stare rationibus decidendis* – остани при разлозима одлуке из прошлих случајева). За такав приступ су постојали ваљани разлози. Природа судског прецедента и услови под којима је настала ова доктрина *stare decisis* у енглеском праву нису били пријемчиви процесима европске интеграције у том временском раздобљу. Наиме, у англосаксонском праву, доктрина судског прецедента обухвата више од елементарног начела да судови треба да буду доследни (конзистентни). У одређеним околностима, ова доктрина захтева од судије да буде веран одлуци из претходног случаја и онда када би, да нема прецедента, тај случај решио другачије. Ова доктрина развијала се у Енглеској током више векова.⁵ Модерно строго правило да појединачни прецедент може бити обавезујући и да, чак, нерационални прецеденти могу бити обавезни, развило се у XIX веку. Претпоставка за настанак тако строгог правила била је реорганизација енглеског правосуђа у другој половини XIX века и развој одговарајуће службе за редовно и адекватно објављивање судских одлука. Дом лордова, као највиша судска инстанца у енглеском праву, одлучио је у случају *London Tramways v. London County Council* (1898, AC 375), да је везан својим претходним одлукама у интересу правне сигурности и финалитета. Како су одлукама Дома лордова још раније били везани нижи судови у хијерархији, тим прецедентом Дома лордова (остао је у пуној важности до 1966. године), успостављена је модерна доктрина прецедената у енглеском праву.

Према енглеском систему прецедената, одредба утврђена или изведена из случаја А обавезујућа је у случају Б ако је (1) то одредба о праву; (2) представља део разлога одлуке (*ratio decidendi*) случаја А; (3) случај А је пресуђен у суду чије су одлуке обавезујуће за суд који одлучује у случају Б и (4) не постоји релевантна разлика између случајева А и Б, која омогућава процес разликовања случаја А од случаја Б. Другим речима, судија, суочен с прецедентом који му се не допада, има више излазних могућности у тзв. процесу разликовања случаја о коме одлучује и случаја на који се односи прецедент. Речју, енглески систем прецедената тежи да успостави равнотежу између опште користи од доследности и правне сигурности и захтева правичности у индивидуалним случајевима.⁶

Могућност да једна судска одлука постане обавезан прецедент (при чему у тој пресуди треба разликовати *ratio decidendi* и *obiter*

⁵ C. K. Allen, *Law in the Making*, 1964⁷, 187–235.

⁶ R. Cross – J. W. Harris, *Precedent in English Law*, Oxford 1991⁴, 70–72; Smith, Bailey – Gunn, *Modern English Legal System*, Sweet & Maxwell, London 2002⁴, 477–479.

dictum), несумњиво је отворена малобројношћу и хијерархијом судова у Енглеској. При том, судови на најнижем месту хијерархијске лествице (*Magistrates Courts*, *County Courts* и *The Crown Court*) не стварају обавезне прецеденте ни за кога. Високи суд правде у Лондону (подељен на три одељења: Одељење Кацеларије, Одељење Краљичиног стола и Одељење Породице) ствара прецеденте обавезне за ниже судове и за одговарајућа одељења Високог суда правде. Изнад Високог суда правде је Апелациони суд с два одељења (грађанско и кривично). Пресуде овог Суда обавезне су за све ниже судове и за одговарајућа одељења овог Суда (при том треба увек узети у обзир које веће и ког одељења је донело пресуду). Најзад, на врху лествице налази се Дом лордова, чије одлуке обвезују све ниже судове, укључујући до 1966. године, и сам Дом лордова. Но, док Дом лордова може да уклони из правног система неодговарајуће прецеденте Апелационог суда а Апелациони суд прецеденте нижих судова (Високог суда правде односно његова три Одељења), неодговарајући прецедент Дома лордова могао је бити уклоњен само законом чије доношење се налази у надлежности Парламента у Вестминстеру. Та могућност је, због претрпаности пословима Парламента, била крајње неизвесна, што је могло изазвати и изазивало је негативне последице у правном животу. Због тога је лорд канцелар Гардинер дао изјаву (*Practice Statement*), у своје име и име својих колега (*Lords of Appeal in Ordinary*), у којој се истиче:

„Њихова господства сматрају употребу прецедената неопходним основом за одлучивање шта је право и за његову примену на индивидуалне случајеве. То обезбеђује најмање одређену сигурност на коју се индивидуална лица могу ослонити у управљању својим пословима, као и темељ за редован развој правних норми.

Њихова господства ипак признају да сувише круто поштовање прецедената може водити неправди у посебним случајевима и непотребном ограничавању развоја права. Они предлажу, стога, измену њихове садашње праксе и, сматрајући раније одлуке овог Дома као нормално обавезне, допуштају одступање од претходних одлука када оцене да је право тако учинити... Ова изјава нема намеру да утиче на употребу прецедента изван Дома лордова“.

Очигледно је да није постојала намера да се ова изјава превише користи. Требало ју је применити на раније одлуке које су донете под утицајем околности које више не постоје или у ситуацијама у којима модерни услови траже да право буде другачије. Истини за вољу треба признати да су судије Дома лордова у својој пракси нерасло признавале да су укинуле ранији прецедент, када су то стварно и учиниле. Ипак, постоји одређени број пресуда у којима је та околност укидања ранијег прецедента Дома Лордова изричито наглашена (*Vestey v. Inland Revenue Commissioners* из 1980; пресудом у случају

R. v. Shivpuri, укинут прецедент у случају *Anderton v. Ryan* из 1987; пресудом у *R. v. Howe* укинут прецедент у *D.P.P for Northern Ireland v. Lynch*).

У случају *Jones v. Secretary of State for Social Services, Lord Simon of Glaisdale* је сугерисао да се размотри могућност да се призна Дому лордова да може укидати прецеденте само за будуће случајеве. Узор му је била пракса Врховног суда САД и врховних судова неколико држава у саставу САД. Ову сугестију, бар до сада, енглески законодавац није прихватио.

Признавањем могућности Дому лордова да изузетно одступи од сопственог прецедента ублажен је строги систем прецедената који је установљен у Енглеској у XIX веку. На тај начин, Енглеска је прихватила могућност која је давно успостављена у корист највишег суда у самосталним државама, које су некад биле колоније или доминиони у саставу Британског царства, а које су прихватиле у основи енглески систем прецедената. Да ли је и колико је овај енглески систем прецедената утицао на право Европске уније?

II

У моменту конституисања европских заједница, у шестој деценији прошлог века, није било ни помисли о прихватању енглеске доктрине *stare decisis*. Истина, непосредно после Другог светског рата, немали број водећих западноевропских политичара, тежећи да избегне евентуални трећи европски рат, прихватио је идеју о стварању Сједињених држава Европе, федерални или конфедерални аранжман, у коме ће се државе чланице одрећи дела својих суверених права. Због избијања хладног рата, САД су биле веома заинтересоване да се створи Европска одбрамбена заједница, као и њен логичан наставак, Европска политичка унија. Но, када је парламент Француске одбацио овај предлог (1954. године), Моне, Шуман и Де Гаспери, полазећи од извесних идеја теорије функционализма (чијим се главним творцем сматра Давид Митрани), као и америчких концепција и захтева изражених посебно кроз Маршалов план за обнову Западне Европе и међународну организацију уобличену за реализацију тог плана (из које је израсла Организација за економску сарадњу и развој – ОЕЦД), определили су се за другачији пут европске интеграције. Увидевши да директан напад на сувереност европских држава не може успети, одлучили су се за стратегију која до европске политичке уније води преко европске економске уније. Стога, након успостављања Европске заједнице за угаљ и челик 1952. године, уследило је стварање Европске економске заједнице и Европске атомске заједнице 1956/1957. године. Ове

заједнице су прерасле у Европску заједницу⁷ и, најзад, 1992. године, у Европску унију.

Европска заједница и Европска унија су биле и остале јединствене (међународне) организације. Иако су на њих државе чланице пренеле одређен део својих суверених права, задржавајући ипак контролу над њима преко својих представника у Савету министара, ове организације су од почетка располагале извесним наддржавним овлашћењима. Поред Европске комисије (и доцније Европског парламента), посебан значај у том погледу имао је Европски суд правде, овлашћен да пресуђује спорове унутар Заједнице. Но, како је постојао само један суд у европским заједницама (а до 2002. године постојале су три европске заједнице), очигледно је да енглески систем прецедената није могао функционисати, да се то чак и хтело. Ово није било могуће јер Европска економска заједница није била федерална држава, у њој није постојао једноставан механизам доношења закона и других нормативних аката и, једноставно, није постојала у правом смислу могућност укидања прецедента Европског суда правде. Не треба заборавити ни то да у време настанка Европске економске заједнице ни у Енглеској није постојала могућност да Дом лордова одступи од свог ранијег прецедента (али је весминстерски Парламент могао изменити застарео или рђави прецедент посебним законом). С друге стране, Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске не само што није било члан Европске економске заједнице, него је, штавише, предводило других седам европских земаља у стварању конкурентске организације ЕЕЗ-и, Европске зоне слободне трговине (ЕФТА – шест држава у европским заједницама, а седам у Европској зони слободне трговине).

Очеви оснивачи европских заједница имали су намеру да створе сложenu државу преко изградње међународних институција. Крајњи циљ је увек био (кон) федерална Европа, коју није било могуће остварити непосредном акцијом. Наравно, Уједињено Краљевство, као и неке од скандинавских земаља које нису тежиле, нити сада

⁷ Пошто су, након ступања на снагу тзв. Уговора о фузији егзекутива, закљученог 1965. године у Бриселу, сви органи три европске заједнице (Европске заједнице за угаљ и челик, Европске заједнице за атомску енергију и Европске економске заједнице) постали заједнички, мада су саме три заједнице остале формално раздвојене и свака од њих регулисана засебним уговором, у пракси је често уместо израза Европске заједнице, за све три заједно коришћен назив Европска заједница, дакле уместо назива у множини, назив у једнини. Доношењем Уговора из Мастрихта (Уговор о Европској унији) 1992. године (ступио на снагу 1993. године), назив Европска економска заједница је замењен називом Европска заједница, што уноси додатну терминолошку збрку, будући да је колоквијално и даље исти назив најчешће коришћен и за све три заједнице (односно две, након гашења Европске заједнице за угаљ и челик 2002. године), које чине тзв. „први стуб“ Европске уније.

теже, федералној Европи, оспоравају да је то смисао Римских уговора из 1957. године. Међутим, тешко је оспорити да је дух ових уговора усмерен ка политичкој унији и европском федералном систему. Проблем је само у томе што се у већини европских земаља, односно у Великој Британији, на федерализам гледа из различитих углова. За Велику Британију је меродавно федерално искуство САД. Према том искуству, федерализација повлачи централизацију, сходно којој је федерална држава постепено преузела већину овлашћења од својих држава чланица. Стога, многи у Уједињеном Краљевству виде у европском федерализму средство за могуће свођење Уједињеног Краљевства на статус Масачусетса или Колорада у Европској унији. У Немачкој се, пак, федерализам сагледава у светлу кретања од Другог и Трећег рајха до Савезне Републике Немачке, тј. као процес децентрализације.⁸

Различитост приступа процесима европске интеграције, која је посебно дошла до изражаја при усвајању Маастрихтског уговора о Европској унији 1991/1992 године, као и при каснијим амандманима на тај уговор у Амстердаму и Ници, односно при међудржавном погађању о садржини будућег Устава за Европу, утицала је на обим остварења првобитно утврђених циљева. Напуштена је почетна идеја о федералној Европи, због које нису биле прихватљиве замисли о Европи са више брзина. Свакоме је јасно да Европска унија са 27 и, евентуално, више чланова, не може бити федерална држава у пуном смислу те речи. С друге стране, то не значи да Европска унија није већ сада, у извесном смислу, слаб федерални систем, пошто располаже извесним институцијама које самостално обављају своја овлашћења. Једна од тих институција је и Европски суд правде. Поред проширења овлашћења овог Суда правде, створен је и посебан Првостепени суд 1988/1989. године. Стога, би могло да се поставити питање да ли је овим реформама правосуђа у Европској унији, уз додатан утицај англосаксонске традиције, енглеска доктрина судских прецедената постала саставни део права Европске уније.

Европски суд правде је изграђен према искуствима уставних судова у Савезној Републици Немачкој и Италији, као и према искуствима највишег управног суда Француске, Државног савета. Састављен је од по једног судије из сваке државе чланице (члан 221. УЕЗ). Суду помажу осам општинских правобранилаца, које, као и судије, споразумно именују владе држава чланица. Суд правде одлучује у већу од три и пет судија и великом већу од 11 судија. Најзад, Суд може, кад је то утврђено у Статуту суда, да заседа као пленарни суд. С обзиром на кратак временски рок службе (шест година), као и про-

⁸ Chris Brown, *Understanding International Relations*, Macmillan Press Ltd, London 1997, 136.

цедуру именовања судија (постављају их заједничким споразумом владе држава чланица), могло би се посумњати у њихову независност. Пракса Суда правде сведочи другачије. То је највише „европски оријентисана“ институција Заједнице. Многи писци тврде да се Европски суд правде држи начела „*in dubio pro Communitate*“.⁹ Најважнија заштита судија против националних притисака је околност да увек постоји само једна „пресуда Суда“, без издвојених мишљења. Судије се заклињу да ће чувати тајност у већању и гласању при усвајању пресуде (у сали за пресуђивање могу бити присутне само судије већа које одлучује, без преводилаца и других службених лица), како се не би знало како се појединачни судија изјаснио. На тај начин, не постоји могућност оптуживања одређених судија да нису довољно бранили националне интересе земље из које долазе или комунитарне интересе.

Од 1989. године, Суду правде помаже у обављању правосудне функције Првостепени суд. Установљењем овог суда желело се ослобођење Суда правде од решавања случајева који немају политички или уставни значај, посебно од оних са сложеним чињеничним питањима. Веровало се да се тиме ствара довољно могућности да се Суд правде усредсреди на важније случајеве и одржавање јединства права Заједнице. Предвиђено је право жалбе на одлуке Првостепеног суда Европском суду правде, али само у погледу правних питања. Могућност жалбе је претпоставка за евентуално прецедентно дејство одлука Европског суда правде.

Европски интегративни уговори су дали Европском суду правде и Првостепеном суду ограничену надлежност. Та се јурисдикција може разврстати према више критеријума. Основна подела је на пресуде и мишљења. Што се тиче пресуда, основна подела је на оне које се доносе у поступцима започетим у Европском суду (непосредне тужбе или апелације) или у националним судовима, када од тих судова потекне захтев Европском суду за одлуку о претходном питању. Ова разлика је значајна, јер у поступку започетом у Европском суду, пресуду доноси и окончава поступак тај Суд. Обрнуто, поступци покренути пред националним судовима тамо се и завршавају. Одлука Европског суда о претходном питању доставља се националном суду који је затражио ту одлуку и овај суд коначно решава пред њим започети спор. Овде је одлука Европског суда, иако обвезујућа и неподложна жалби, само решење апстрактног правног питања. Национални суд одлучује о релевантним чињеничним питањима и примењује право – укључујући релевантне одредбе права Заједнице како их је протумачио Европски суд – на чињенице случаја.

⁹ T. C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford University Press, 2003², 56; Кошутих, Б., *op. cit.*, 136.

Упркос ограничене улоге Европског суда (Суда правде или Првостепеног суда), одлуке о претходним питањима имају изузетан значај, пошто се тичу односа комунитарног права и права држава чланица. Само уколико право Заједнице успе да додели права и наметне обавезе непосредно приватним грађанима, право Заједнице може бити истински делотворно. На крају, само захваљујући овлашћењу које је Европски суд правде добио у члану 177. (сада члан 234.) Уговора о оснивању Европске економске заједнице, било је могуће да овај Суд правде установи доктрине о непосредном дејству и предности (супремативи) права Заједнице над националним правима држава чланица.¹⁰ С друге стране, ово овлашћење Суда правде могло би бити основ за настанак система прецедената сличног енглеској доктрини *stare decisis*.

Непосредне тужбе Европском суду могу бити подељене у две групе: на тужбе чији је основ у уговору странака и на тужбе непосредно на основу права Заједнице, без обзира на став странака. Ове касније наведене тужбе разврставају се у две групе, према томе да ли су усмерене против Заједнице или државе чланице. Против Заједнице могу бити поднете, између осталог, тужбе за судско преиспитивање њених аката или тужбе за накнаду вануговорне штете. Тужбама за судско преиспитивање може се тражити поништење аката Заједнице или захтевати да се донесе одређени акт.

Тужбе против држава чланица (тужбе за извршење), подносе се онда када постоји повреда права Заједнице од стране државе чланице. Подносилац тужбе може бити Европска комисија или друга држава чланица (што је права реткост).

Тужба се подноси Првостепеном суду (а не Суду правде) у следећим случајевима:

(1) спорови између Заједнице и њеног особља; (2) судско преиспитивање – поништај или жалба због пропуштања да се предузме мера – ако је подносилац приватно лице или компанија, а не институција Заједнице или држава чланица; (3) тужбе због вануговорне одговорности које су поднела приватна лица или компаније и (4) тужбе које су поднела приватна лица и компаније на основу арбитражне клаузуле садржане у уговорима.¹¹

¹⁰ Т. С. Hartley, *op. cit.*, 63; Matthias Herdegen, *Europarecht*, C. H. Beck, München 2003⁵, 197; Н. G. Fischer, *Europarecht*, C. H. Beck, München 2001³, 97.

¹¹ Члан 238. Уговора о оснивању Европске заједнице (до Уговора из Амстердама из 1997. године овај члан је носио број 181) предвиђа: „Суд је надлежан да доноси пресуде по основу арбитражне клаузуле садржане у јавноправном или приватноправном уговору који је закључила Заједница или је закључен у њено име.“ (*The Court of Justice shall have jurisdiction to give judgment pursuant to any arbitration clause contained in a contract concluded by or on behalf of the Community, whether that contract be governed by public or private law.*)

Постоји право жалбе против одлука Првостепеног суда Суду правде. Основи жалбе могу бити недостатак надлежности (*ultra vires*); повреда процедуре (која је имала неповољне последице по интересе тужиоца) или друга повреда права Заједнице. Ако Првостепени суд поништава уредбу Заједнице, акт о поништењу не производи дејство до истека рока за жалбу. Ако је уложена жалба, поништај не наступа све док жалба не буде одбачена од Суда правде. Ако Суд правде оспори одлуку Првостепеног суда, Суд може сам донети коначну одлуку или вратити случај Првостепеном суду на коначно одлучивање.

Када је Првостепеном суду поверена надлежност да одлучује о претходним питањима на захтев националних судова, његове одлуке биће подвргнуте преиспитивању од стране Суда правде, ако постоји озбиљан ризик да буду повређени јединство или складност права Заједнице. Како су амандманима из Нице утврђени правни основи за установљење посебних судских већа при Првостепеном суду (члан 225а УЕЗ), предвиђена је могућност жалбе против одлука тих посебних већа (панела) Првостепеном суду. Разлог за жалбу могу бити само правна питања, осим ако је у одлуци којом се оснива веће предвиђена могућност жалбе и због чињеничних питања.

Очигледно је да је реформама у Мастрихту, Амстердаму и Ници правосудни систем Заједнице учињен сложенијим и делотворнијим. Поред Суда правде, установљени су и други судови и између њих су успостављени одређени хијерахијски односи. Стога, би се могла поставити следећа питања, значајна за доктрину *stare decisis*: (1) да ли је Европски суд правде везан сопственим претходним одлукама (прецедентима); (2) да ли је Првостепени суд везан прецедентима Суда правде, и (3) да ли је Првостепени суд везан својим претходним одлукама (прецедентима).

III

Нема сумње о томе да би енглеска доктрина обавезног прецедента била у потпуности неприкладна у праву Европске уније. Та неприкладност била је очигледна у време кад је Европски суд правде одлучивао истовремено у првом и последњем степену, а ни данас, кад је установљен Првостепени суд, стање се није много изменило. Једноставно, ако би Европски суд правде био везан сопственим прецедентом, тај прецедент би могао бити измењен само амандманима на оснивачке европске уговоре, дуготрајним процесом који захтева и ратификацију амандмана од држава чланица, у складу са њиховим уставним правилима. Стога је неопходно да Европски суд правде има овлашћење да измени властити прецедент, да одступи од свог

case law-а, посебно у случајевима с важним уставним импликацијама. Да Европски суд правде располаже тим овлашћењем показује посебно слобода којом располажу национални судови држава чланица Европске уније да траже од Суда правде одлуке о претходном питању на основу члана 234 (*ex* члана 177). Уговора о оснивању Европске заједнице („Суд правде је надлежан да доноси одлуке о претходним питањима у вези са: (а) тумачењем овог Уговора, (б) ваљаности и тумачењем аката које су донели органи Заједнице и Европска централна банка и (в) тумачењем статута тела која су основана актом Савета, ако то ови статuti предвиђају. Кад се такво питање постави пред неким судом државе чланице, тај суд може, ако сматра да је одлука о томе потребна за доношење његове пресуде, да затражи од Суда правде да одлучи о том питању...“). Пошто Суд правде није везан својим претходним одлукама, националним судовима није ускраћена могућност предузимања такве акције (тражења одлуке о претходном питању) ни у случајевима кад је Суд правде већ одлучивао о том питању комунитарног права.

Наравно, поступати на исти начин у истим ситуацијама није само захтев правде, већ и својство доброг процеса доношења одлука. Стога, није чудно што Европски суд правде, у последње две деценије, често упућује судовима држава чланица, као одговор на тражење одлуке о претходном питању, свој став утврђен у ранијој одлуци о истом правном питању. Но, постоје ситуације у којима Европски суд правде одступа од раније одлуке и другачије одлучује о једном већ решеном правном питању. То се најчешће дешава због измењених околности или новог правног амбијента насталог реформама права Европске уније.

Енглески правници могли би бити у искушењу да тврде да се општи приступ Европског суда правде не разликује у суштини од поступања Дома лордова након доношења Изјаве о поступању (*Practice Statement*) из 1966. године. Међутим, та тврдња превиђа значај традиције грчко-романско-германске породице права и њен утицај на правно расуђивање Суда правде. Начело да судија суди на основу правила а не појединачних случајева, дубоко је уткано у правно васпитање правника на Континенту. Стога, не чуди што се Суд правде није дуго позивао на своје претходне одлуке, ни онда кад је из њих преузимао дословно читаве делове. Обрнуто, *common law* судија увек се труди да анализира претходне одлуке и да се изјасни о разлозима неприхватање те одлуке у решавању новог случаја. Након уласка Уједињеног Краљевства, Републике Ирске и скандинавских земаља у Европску унију, под дејством *common law*-а (посебно због другачијег састава Суда правде), Европски суд правде почео је да се чешће осврће на своје претходне одлуке. Но, са становишта енглеског судије, то разматрање претходних одлука је често површно и

веома селективно. Наиме, Суд правде се позива на претходне одлуке да би потврдио аргументацију за своју пресуду у новом случају или да би оправдао правац правног расуђивања за који се Суд правде определио.¹²

Ипак, после 1989. године, осећа се већа решеност Суда правде да се суочи са импликацијама својих претходних одлука. Најпознатији случај у овом погледу је одлука у случају *HAG GF* (C-10/89, 1990, ECR I 3711). Битно обележје овог случаја јесте у томе што је настао на готово истоветним чињеницама као ранији случај, *Van Zuylen v. HAG*, пресуђен пре 16 година (C-192/73, 1974, ECR 731). Случај се односио на право носиоца трговачке марке (знака) да спречи увоз из друге државе чланице робе са истом трговачком марком. Претходни и каснији случај односили су се на исту трговачку марку *HAG*, познати бренд кафе без кофеина. У каснијем случају, Суд правде је навео да је одлучио да преиспита своју ранију одлуку. Након преиспитивања више чинилаца важних за промет робе, Суд правде је изменио своју ранију одлуку из случаја *Van Zuylen v. HAG* (напустио је много критиковану доктрину о заједничком пореклу робе из те пресуде). Доношењу такве одлуке и њеном образложењу много је допринело мишљење општег правобраниоца *Jacobs*-а исказано у каснијем случају *HAG GF*: „Суд правде доследно признаје своје овлашћење да одступи од претходних одлука... Да би Суд требало да изричито укине ранију одлуку у одговарајућем случају, мислим да је незаобилазна обавеза, макар то Суд није никада претходно учинио“.¹³

Наравно, нису ретке ни ситуације у којима је Суд правде остао доследан својим претходним одлукама и то изричито навео у каснијим пресудама. О томе сведоче пресуде у случајевима *Merck and Others v. Primecrown and Others and Beecham and Europharm* (*Joined Cases C-267/95, C-268/95*, 1996, ECR I 6285), у којима је Суд правде одбио да одступи од правила утврђеног у случају из 1980. године, *Merck v. Stephar and Exler* (C-187/80, 1981, ECR, 2063), о околностима у којима се патентна права сматрају исцрпљеним.

Чињеница да енглеска доктрина о обавезном прецеденту није својствена праву Европске уније, утицала је на умањење важности разликовања *ratio decidendi* и *obiter dicta* у пресудама Суда правде. Наиме, све што се исказе у пресуди Суда правде изражава његово мишљење и може имати исту уверавајућу снагу. Ово јасно показује случај *Marshall v. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*, C-152/84, 1986, ECR, 723, у коме је Суд правде

¹² Anthony Arnall, *The European Union and its Court of Justice*, Oxford University Press, Oxford 2003, 530.

¹³ T. C. Hartley, *op. cit.*, 78; Anthony Arnall, *op. cit.*, 531.

изричито утврдио да упутство „не може као такво да произведе обавезе за појединце“, тј. да има хоризонтално непосредно дејство (иначе, Суд правде је признао да упутство може утврдити права индивидуалном лицу против државе – вертикално непосредно правно дејство). Ова пресуда је донета у поступку у коме је тужилац тражио извршење упутства против јавне власти. Стога, није постојала потреба да се Суд правде изјасни да ли се упутство може извршити (односно право појединца из упутства остварити утужењем) против индивидуалних лица. Ипак, иако није реч о *ratio decidendi*, него *obiter dicta* наведеног случаја, тај став Суда правде установио је важно начело комунитарног права, начело да упутства могу имати само вертикално а не и хоризонтално непосредно правно дејство (за разлику од одредаба оснивачких међународних уговора и уредбе, који могу имати и вертикално и хоризонтално непосредно правно дејство). Истина, ова пресуда је изазвала значајне критике, како од стране појединих општинских правобранилаца при Европском суду правде, тако и од стране појединих правних писаца. Општи правобранилац *Jacobs* је указао на то да није опортуно решавати правна питања од изузетног значаја за правни поредак ЕЗ/ЕУ у случају у коме то питање није предмет спора, а општи правобранилац *Lenz* је, у случају *Faccini Dori v. Recreb* (C-91/92, 1994, ECR I-3325), оспорио то решење као неправедно. Ипак, Суд правде, заседајући као пленарни суд, остао је при претходној одлуци из случаја *Marshall* и у случају *Faccini Dori v. Recreb*.¹⁴

Друго важно питање везано за доктрину *stare decisis* јесте то да ли је Првостепени суд везан прецедентима Европског суда правде. Могло би се претпоставити, с обзиром на начело хијерархије, да прецеденти Суда правде треба да буду обавезни за Првостепени суд из разлога правне сигурности и складности права Заједнице. Томе у прилог говори и члан 51. Статута Суда, према коме је један од разлога за жалбу Суду правде против пресуде Првостепеног суда „повреда права Заједнице од стране Првостепеног суда“. Пошто пресуде Суда правде свакако представљају део комунитарног права, тамо где су оне јасне и доследне, несумњиво да ће их нижи судови сматрати обавезним, како им не би пале пресуде у поступку по жалби. Ипак, кад се пажљиво проучи пракса Првостепеног суда, откриће се да Првостепени суд уважава пресуде Суда правде, али и одступа од њих онда када сматра да за то постоје ваљани разлози. Истовремено, Суд правде неће једноставно због чињенице што постоји његова ранија одлука о сличном (истом) питању, укинути пресуду Првостепеног суда. Напротив, Суд ће пажљиво размотрити аргументе, и ако оцени да пресуда Првостепеног суда одговара новонасталим околностима, одбациће уложену жалбу против пресуде Првостепеног суда.

¹⁴ A. Arnulf, *op. cit.*, 529; Hans Georg Fischer, *Europarecht*, 101–114.

Већ у првој години свог рада, Првостепени суд је у случају *BASF and Others v. Commission (Joined Cases, T-79/89, T-85/89, T-92/89* и други, *ECR II-315*) показао спремност да одступи од претходне одлуке Суда правде у случају *Nakajima v. Council (C-68/89, 1991, ECR I-2069*, параграф 49. и 50.). У том случају, Суд правде је констатовао да је циљ правила процедуре (пословника) институција Заједнице да организују унутрашње функционисање њихових служби у интересу добре администрације. Стога, према мишљењу Суда правде, физичка (природна) и правна лица не могу се позивати на повреду тих одредаба пословника, јер се њима не пружа заштита индивидуалним лицима. У случају *BASF and Others v. Commission*, тужилац је тражио поништење одлуке Комисије због повреду процедуре у примени члана 81. (ex члана 85.) Уговора о ЕЗ. Према наводу тужиоца, Комисија је повредила први параграф члана 12. властитог Пословника, пошто није обезбедила аутентичност донете одлуке у складу с наведеним чланом. Указујући на потребу разликовања између правила процедуре институција Заједнице, чија повреда не повлачи неважност донетих аката (које је имао на уму Суд правде у случају Накајима), и правила процедуре која се морају поштовати, Првостепени суд је закључио да је тужба основана, да одлука Комисије има тако тешке недостатке да се мора прогласити непостојећом.

Комисија је на ту пресуду Првостепеног суда уложила жалбу Суду правде, позивајући се на претходни случај Накајима. Међутим, Суд правде, иако није прихватио да је акт Комисије правно непостојећи, закључио је, без позивања на случај Накајима, да је аутентификација акта, предвиђена у члану 12. Пословника Комисије суштински процедурални захтев у смислу члана 173 (сада 230) Уговора о ЕЕЗ („Суд правде контролише законитост аката које заједнички доносе Европски парламент и Савет, аката Савета, Комисије или ЕЦБ, осим оних аката који имају карактер препоруке или мишљења, и аката Европског парламента који производе правна дејства на трећа лица“), а како је Комисија пропустила да поступи по том захтеву за аутентификацију из члана 12. свог Пословника, њена одлука је ништава.

Најзад, што се тиче трећег питања од значаја за доктрину обавезног прецедента, може се констатовати да Првостепени суд уважава начело доследности у процесу пресуђивања, с тим што одступа од својих претходних одлука онда кад оцени да постоје ваљани разлози да тако поступи.

Очигледно је, према изложеном, да је константна судска пракса Европског суда правде и Првостепеног суда изузетно важна за право Европске уније. Поједини правни писци истичу тај значај устаљене праксе ових судова указивањем на то да су општи правни принципи (начела), изграђени посебно од Европског суда правде, извор примарног права Европске заједнице (Оперман, Фишер, Хер-

деген, Лехелер и други). Други писци отворено исказују да је *case law* Европског суда правде извор права Заједнице, подвлачећи истовремено потребу да се тој чињеници нормативних дејстава судских одлука не дају претерани значај.¹⁵ Но, оно у чему се правни писци слажу јесте то да у праву Европске заједнице (уније) није прихваћена енглеска доктрина *stare decisis*. То, наравно, не значи, како је с правом приметио познати англосаксонски правни писац Тревор Хартли, да Европски суд правде не поштује своје претходне одлуке у готово свим случајевима.¹⁶ Стога, нису без основа ни ставови писаца који мисле да је *case law* Европског суда правде од исте важности за развитак права Европске заједнице (уније), као што је то *common law* енглеских судова за развитак модерног енглеског права (у том смислу се изјашњава Хартли, док Арнул из својих разматрања не извлачи такав закључак).

Budimir Košutić

PRECEDENT IN THE EUROPEAN UNION LAW

Summary

This article analyses the capacity of courts to create law and, particularly, the question of applying the doctrine of precedent in the European Union law. It is now apparent that many of the most important principles of Community Law can not be found in the Treaties or the acts of the Community legislature, but in the *case law* of the European Court of Justice. That *case law* is now often classified as a source of Community Law.

There is no legal doctrine of *stare decisis* (doctrine of precedent), but the European Court of Justice does follow its previous decisions in almost all cases. A corollary of the absence of a doctrine of binding precedent in Community law is that the distinction between the *ratio decidendi* of a judgment of the Court of Justice and its *obiter dicta* loses much of its significance.

Key words: *EU Law*. – *Stare decisis doctrine*. – *Precedent*. – *Preliminary issue*. – *European Court of Justice*

¹⁵ Paul Craig – Grainne de Burca, *EU Law*, Oxford University Press, Oxford 2003³, 87.

¹⁶ T. C. Hartley, *op. cit.*, 77.