

Др Маја Лукић Радовић\*

## ЛОЈАЛНОСТ УНУТАР ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ – ПРАВНА ИЛИ САМО ПОЛИТИЧКА ОБАВЕЗА

*Одредба оснивачких уговора којом су прописане дужност лојалне (искрене) сарадње држава чланица са комунитарним институцијама и корелативна дужност уздржавања од мера које би угрозиле остварење циљева оснивачких уговора, била је од Римског уговора до данас предмет тумачења Суда Европске уније. Она је послужила као основ за бројна и битна усавршавања и учвршћивања комунитарног правног система, међу којима су утврђивање начела предности права Заједнице, искључиве прећутне надлежности Заједнице у спољним пословима, начела делотворности и др. Чини се да ће на питање да ли је реч о јединственом начелу лојалности или о скупу сродних дужности тек пракса Суда Европске уније у будућности дати коначан одговор. Уколико се прихвати да постоји, чини се да је начело лојалности најсродније начелу аутономије права Европске уније и по значају за развој правног система Европске уније и по томе што се непосредно граничи са сфером државних интереса и политичког живота.*

Кључне речи: *Начело лојалности. – Дужност лојалне сарадње. – Опишта начела права ЕУ. – Аутономија права ЕУ.*

### 1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ О ОПШТОЈ ПЕРЦЕПЦИЈИ НАЧЕЛА ЛОЈАЛНОСТИ

Начело лојалности улази у круг темељних начела уставног поретка и права Европске уније (ЕУ), заједно са начелима солидарности, поверених надлежности, непосредног дејства и предности права ЕУ и др. У оснивачким уговорима и пракси Суда ЕУ то начело је формулисано изразом „искрена сарадња“ – *sincere cooperation* (посебно у

---

\* Ауторка је доцент Правног факултета Универзитета у Београду, *maja.lukic@ius.bg.ac.rs*.

верзијама оснивачких уговора на енглеском језику), односно „лојална сарадња“ – *cooperation loyale, loyale Zusammenarbeit* (у верзијама оснивачких уговора на француском односно немачком), али као такво није формулисано, већ је то првенствено појам који је настао у стручној литератури. Независно од атрибута који се придаје сарадњи коју дугују, како институције ЕУ државама чланицама, тако и државе чланице институцијама ЕУ, посебно је питање односа дужности сарадње са начелном обавезом лојалности: многи аутори разликују дужност искрене (лојалне, верне) сарадње од начела лојалности, сматрајући дужност сарадње једном од дужности које проистичу из тог начела.<sup>1</sup> Полазиште овог рада је да је дужност лојалне сарадње активан вид обавезе која проистиче из начела лојалности, док пасивни вид представљају обавезе уздржавања и нечињења.

Како наглашава Кламерт, то начело је било предмет веома мало пажње стручне јавности изван немачког говорног подручја – његова монографија посвећена начелу лојалности била је прва о том предмету објављена на енглеском језику – све до почетка друге деценије 21. века, када је Суд Европске уније (Суд ЕУ) то начело почео у значајнијој мери да примењује на област спољних односа.<sup>2</sup> Исти аутор указује на то да је „захтев за лојалношћу био у средишту развоја права ЕУ од 1960-тих“<sup>3</sup> и да се Суд ЕУ позивао на лојалност као на правни основ широке лепезе дејстава права ЕУ која ограничавају надлежност држава чланица, а која се не заснивају на предности права ЕУ нити на искључивим надлежностима ЕУ, односно да је то „начело за решавање сукоба по важности једнако начелима предности (премоћи) [права ЕУ, прим. М. Ј. Р.] и искључиве надлежности [ЕУ, прим. М. Ј. Р.]“<sup>4</sup>

<sup>1</sup> За Бланкеа, аутора прве монографије о начелу лојалности из 1994. године, чланом 5 Уговора о Европској економској заједници, који се односио на начело лојалности, установљене су чак четири дужности: међусобне сарадње, у смислу усклађености, држава чланица, сарадње са органима заједнице, лојалности „којом се чува комунитарни систем у његовој функционалној и структурној димензији“ и солидарности међу државама чланицама. Marc Blanquet, *L'article 5 du traité C. E. E.: recherche sur les obligations de fidelité des États membres de la Communauté*, thèse de doctorat en Droit public sous la direction de Guy Isaac, soutenue en 1992 à Toulouse 1, Résumé, <http://www.theses.fr/1992TOU10033>, 25. јун 2018.

<sup>2</sup> Marcus Klamert, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, Oxford 2014, 1–2, 64–65.

<sup>3</sup> *Ibid.*, 1.

<sup>4</sup> *Ibid.*, 123–124. Значај који Кламерт придаје начелу лојалности види се из чињенице да је сматрао за потребно да у цитираној монографији о том начелу обради кључне области права ЕУ: понудио је своје виђење конституционализације, анализирао структуру права ЕУ, посебно утицај права ЕУ на права држава чланица, непосредно и посредно дејство права ЕУ, начело предности права ЕУ у односу на права држава чланица и прећутна искључива овлашћења у областима подељених

Ради поимања улоге коју начело лојалности има у праву ЕУ, у другом делу овог рада биће испитане промене које је формулација предметног начела у оснивачким уговорима претрпела током времена, док ће у трећем делу бити анализирани кључни кораци које је у тумачењу односне одредбе предузео Суд ЕУ. У четвртом делу рада биће размотрено кључно питање постојања и природе начела лојалности. Имајући у виду циљ истраживања, у раду неће бити анализирани различити и многобројни видови конкретизације начела лојалности, у виду дужности које из њега произилазе, у секундарном праву ЕУ.

## 2. ПРОМЕНЕ ФОРМУЛАЦИЈЕ У ОСНИВАЧКИМ УГОВОРИМА И ЊЕН РАЗВОЈ

Начин на који је основна одредба о начелу лојалности стилизована у оснивачким уговорима мењао се веома мало током шест деценија важења оснивачких уговора ЕУ. Међутим, место те одредбе у оснивачким уговорима мењано је два пута. Тек приликом друге промене извршена је значајнија измена текста одредбе, и то у виду допуне. У Римском уговору (Уговор о оснивању Европске економске заједнице, из 1957. године – УоЕЕЗ) одредба је представљала члан 5, који је следио непосредно након члана у коме су биле набројане институције Европске економске заједнице (ЕЕЗ), а њихова надлежност одређена задацима који су им уговором поверени (начело поверених надлежности). Одредба је прописивала три врсте обавеза држава чланица: да „обезбеде извршење обавеза које произлазе из уговора или из делатности институција Заједнице“, да „олакшају остварење мисије Заједнице“ и да „се уздрже од предузимања било какве мере која би могла угрозити остварење циљева Заједнице“.<sup>5</sup> У следећем, члану 6, могуће је препознати одређену узајамност обавеза: док су државе чланице преузеле обавезу да „блиско сарађују“ са институцијама Заједнице у координацији њихових економских политика у мери неопходној за остварење циљева Уговора, институције Заједнице су дужне да не угрозе финансијску стабилност држава чланица.<sup>6</sup>

Ступањем на снагу Уговора о ЕУ (УоЕУ), који је закључен у Мадриху 1992. године, одредба о лојалности остала је у Уговору о оснивању Економске заједнице (УоЕЗ), који је том приликом преименован УоЕЕЗ, и тек је услед ренумерације по Уговору из Амстердама

надлежности, проблеме у надлежностима ЕУ и држава чланица након Лисабонског споразума.

<sup>5</sup> Уговор о оснивању Европске економске заједнице – УоЕЕЗ, 1957, чл. 5.

<sup>6</sup> УоЕЕЗ, чл. 6.

из 1997. године она премештена у члан 10 УоЕЗ.<sup>7</sup> Друга, битнија промена, која је подразумевала и промену садржине и обухвата посматране одредбе, произишла је из Уговора из Лисабона из 2007. године.<sup>8</sup> Прво, одредба је из УоЕЗ, преименованог у Уговор о функционисању ЕУ (УоФЕУ), премештена у УоЕУ.<sup>9</sup> Друго, одредба је постала трећи став члана у коме су први и други став обухватиле одредбе о изричитим надлежностима ЕУ – тј. начело да све надлежности које нису изричито поверене ЕУ остају државама чланицама, те о обавези ЕУ да поштује национални идентитет, „инхерентан у темељним структурама, политичким и уставним, држава чланица, као и њихове суштинске државне функције, територијални интегритет, бригу за националну безбедност“, укључујући и гаранцију „да национална безбедност остаје искључива одговорност држава чланица“.<sup>10</sup> Треће, на почетку одредбе додата је реченица којом су и Унија и државе чланице обавезане да помажу једне другима у извршавању задатака који проистичу из оснивачких уговора, „на основу начела искрене сарадње“, које је, пре артикулације у Лисабонском уговору, формулисао у својој пракси Суд ЕУ.<sup>11</sup> Коначно, четврта промена коју је донео Лисабонски уговор састојала се у увођењу нове одредбе којом је дужност „искрене“, односно „лојалне“ сарадње уведена на хоризонталном нивоу, између институција ЕУ.<sup>12</sup> По Кламерту, то

<sup>7</sup> Разлог су, наравно, биле допуне унете у претходне чланове на основу Уговора из Мадрихта 1992. године, које су се односиле на координацију економских политика, фиксирање курсева ради увођења евра и оснивање Европске централне банке и Европске банке за обнову и развој. Уговор из Амстердама којим се мењају Уговор о Европској унији, уговори о оснивању европских заједница и одређени други повезани акти – Уговор из Амстердама, чл. 12.

<sup>8</sup> По Казоларију, промене одредбе о лојалности извршене Уговором из Лисабона имале су карактер кодификације дотадашње праксе Суда. Federico Casolari, „EU Loyalty After Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled“, *The EU After Lisbon: Amending or Coping with the Existing Treaties?* (eds. Lucia Serena Rossi, Federico Casolari), Springer, Heidelberg – New York 2014, 97.

<sup>9</sup> Уговор из Лисабона, којим се мењају Уговор о Европској унији и Уговор о оснивању Европске заједнице (2007/С 306/1) – Уговор из Лисабона, *Службени лист Европске уније*, С 306/1, 17. децембар 2007, чл. 1, тач. 5.

<sup>10</sup> Уговор из Лисабона, чл. 1, тач. 5.

<sup>11</sup> *Ibid.* Једино место на коме се још у оснивачким уговорима помиње појам искрене сарадње јесте одредба чл. 13 (2) УоЕУ, којом је дужност „узајамне искрене сарадње“ прописана за институције Европске уније. Увођење те дужности у текст уговора извршено је такође Уговором из Лисабона. Уговор из Лисабона, чл. 1, тач. 5. Као и у случају многих других одредаба тог уговора, радило се о кодификацији начела претходно утврђеног у пракси Суда ЕУ. Marise Cremona, „EU Treaty-making: a test-case for mutual sincere cooperation?“, *The EU as a global actor, bridging legal theory and practice, liber amicorum in honour of Ricardo Gosalbo Bono* (eds. Jenő Czuczai, Frederik Naert), Brill Nijhoff, Leiden – Boston 2017, 424–427.

<sup>12</sup> Уговор из Лисабона, чл. 1, тач. 14.

проширење које обухвата одредбе о лојалности није претходно било утврђено у пракси Суда.<sup>13</sup>

Међу наведеним променама садржине и места основне одредбе о начелу лојалности, упадљива је околност да је одредба премештена у темељнији и општији од два уговора, и то тако да следи одмах након вредности и циљева ЕУ. Реципроцитет између ЕУ и држава чланица у погледу обавеза које проистичу из начела лојалности и смештање читаве одредбе у исти члан заједно са начелом поверених надлежности ЕУ и њеном обавезом да поштује национални идентитет држава чланица указује на намеру уговорних страна да начелу лојалности дају улогу кључног уставног начела права ЕУ.

Осим описане основне одредбе о начелу лојалности, почевши од Уговора из Амстердама, у УоЕУ постоји једна одредба о лојалности – иницијално означена као одредба J.1(2), а ренумерисана као чл. 11. УоЕУ – која се односи само на област заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП).<sup>14</sup> Слично основној одредби, и та одредба је садржала позитивну и негативну компоненту: обавезу држава чланица да „активно и безрезервно подржавају спољну и безбедносну политику Уније у духу лојалности и узајамне солидарности“ и да „сарађују у циљу развоја заједничке политичке солидарности“, те да се „уздрже од поступака који би били супротни интересима Уније или би били такви да могу умањити њену делотворност као кохезивне силе у међународним односима“.<sup>15</sup> Описана одредба постала је чл. 24(3) на основу Уговора из Лисабона, а том приликом је уз прву наведену обавезу додата и обавеза држава чланица да „поступају у складу деловањем Уније у тој области“ (тј. у области ЗСБП).<sup>16</sup>

### 3. РАЗВОЈ УСЛЕД ТУМАЧЕЊА СУДА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Суд се на одредбу оснивачких уговора из које се изводи постојање начела лојалности позивао као на основ за утврђивање низа битних обавеза држава чланица и институција ЕУ у веома разноврсним случајевима, чија исцрпна категоризација није могућа у оквирима рада нити је неопходна за испуњење његовог циља, тако да ће у овом делу бити издвојени само најупадљивији степени развоја начела лојалности у пракси Суда ЕУ. Одређене правилности, наравно, постоје, тако да је на пример Кламерт указао на цикличност у примени начела лојалности у пракси Суда, тврдећи да је оно „коришћено у већини раних темељних случајева од стране Суда ЕУ...

<sup>13</sup> М. Klamert, 12.

<sup>14</sup> Уговор из Амстердама, чл. 1, тач. 5.

<sup>15</sup> Уговор из Амстердама, чл. 1, тач. 5.

<sup>16</sup> Уговор из Лисабона, чл. 1, тач. 27(б).

да би било занемарено услед повећаног ослањања на начела као што су *effet utile* и делотворност... у скорије време, лојалност је враћена у центар пажње у области спољних послова<sup>17</sup>. Околност да се Суд током деценија у великој мери позивао на начело лојалности Кламерт објашњава тврдњом да се радило о практично јединој одредби која је била погодна да послужи за „рационализацију“ развоја права ЕУ, који се састојао у све дубљој интеграцији.<sup>18</sup>

### 3.1. Двосмерност дужности између држава чланица и институција Европске уније и протезање лојалности на трећи стуб

Као што је већ описано, стилизација члана 5 УоЕЕЗ, односно члана 10 УоЕЗ, подразумевала је обавезу држава чланица према ЕУ (тадашњој Заједници), али не и обавезу органа Заједнице према државама чланицама. Међутим, обавезу у том другом смеру утврдио је Суд ЕУ у својој пракси, позивајући се на обавезу лојалности као на обавезу „искрене сарадње“.<sup>19</sup>

Након структурирања целокупног интегративног процеса у три стуба, које је извршено на основу Уговора из Мастрихта, Суд ЕУ је својим тумачењем разјаснио да се дужност „лојалне сарадње“ протезала и на трећи стуб – правосуђе и унутрашње послове – „који се у целини састојао од сарадње држава чланица и институција Уније“.<sup>20</sup>

### 3.2. Основ за предност права Европске уније

У пресуди којом је утемељено начело предности права ЕУ у односу на права држава чланица – *Costa v. Enel* из 1964. године, Суд је то начело засновао, прво, на квалитету „аутономије“ права ЕУ, али је непосредно након позивања на тај квалитет навео обавезу држава да се уздрже од предузимања свих мера које могу угрозити остварење циљева из оснивачког уговора – садржану у чл. 5(2) УоЕЕЗ – као логички предуслов за утврђивање поменутог начела.<sup>21</sup> Приметно је, дакле, да Суд није сматрао да је потребно да се позове на

<sup>17</sup> M. Klamert, 298.

<sup>18</sup> *Ibid.*, 62. Улога начела лојалности у пракси Суда је током времена толико нарасла да су се јавили гласови у прилог ограничења његове примене – тако се Рос, на пример, залаже да Суд у сваком конкретном случају истакне који тачно интерес ЕУ захтева дужност лојалности. Timothy Roes, „Limits to Loyalty: the Relevance of Article 4(3) TEU“, *Cahiers de droit européen* 1/2016, 253–283.

<sup>19</sup> Тако, на пример, у случају у којем је службеницима Европске комисије наредио да сарађују са истражним органима Холандије тако што ће им ставити на увид одређене сопствене инспекцијске налазе, Суд ЕУ се позвао на обавезу органа Заједнице да „искрено сарађују“ са органима држава чланица. *Case C-2/88 Imm. Zwartveld* [1990] ECR I-3365, параграф 10.

<sup>20</sup> *Case C-105/03 Pupino* [2005] ECR I-5285, параграф 42.

<sup>21</sup> *Case 6/64 Costa v. ENEL* [1964] ECR, 594.

дужности које проистичу из начела лојалности када је годину дана раније утврдио начело непосредног дејства права ЕУ, у пресуди *van Gend & Loos*<sup>22</sup>, иако је том приликом такође пошао од „аутономије“ права ЕУ као основа. Кламерт указује на то да лојалност у пракси Суда која је уследила није даље била навођена као основ за предност права Заједнице.<sup>23</sup> За разлику од тога, квалитет „аутономије“ права Заједнице, који су пресуде *Van Gend* и *Costa* крунисале као темељно начело права Заједнице, примењиван је од Суда у деценијама које су уследиле у многим кључним питањима у различитим областима права Заједнице, односно ЕУ.<sup>24</sup>

### 3.3. Основ за прећутну надлежност Европске уније у спољним односима и одређене дужности држава у погледу мешовитих споразума

Одредба оснивачког уговора из које се изводи начело лојалности послужила је као основ за још једну од пресуда које су утемељиле уставност ЕУ – пресуду познату под називом *AETR* или *ERTA* (зависно од тога да ли се одређена скраћеница узима из француског или енглеског језика) из 1970. године<sup>25</sup>, којом је утемељено правило о постојању тзв. прећутних искључивих надлежности Заједнице у области спољних послова. Суд је из околности да је међу циљевима заједнице изричито наведено усвајање заједничке политике у области транспорта и дужности држава чланица да се уздрже од свих мера којима се угрожава постизање циљева оснивачког уговора извео закључак да „у мери у којој се правила Заједнице доносе ради остварења циљева оснивачког уговора, државе не могу, изван институција Заједнице, преузимати обавезе које би имале утицај на та правила, или мењала њихов обухват“.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> *Case 26/62 N.V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963] ECR, 2.

<sup>23</sup> М. Klamert, 72.

<sup>24</sup> Вид. Маја Лукс, „The Security Council’s Targeted Sanctions in the Light of Recent Developments Occurring in the EU Context“, *Economic Sanctions* (ed. Michael P. Malloy), II, Edward Elgar Publishing, 2015; Маја Лукић, „Ауторитет Суда ЕУ испред правне сигурности – пресуда *МОХ*“, *Анали Правног факултета у Београду* 1/2013, 223–248; Маја Лукић, „Да ли је Европско право аутономно, самосвојно, унутар или изван међународног – шта крију кључне пресуде Европског суда правде?“, *Хармонизација домаћег законодавства са правом Европске уније 2* (ур. Душко Димитријевић, Брано Миљуш), Институт за међународну политику и привреду у Београду – *Hanns Seidel Stiftung*, Београд 2012, 145–154.

<sup>25</sup> *Case 22/70 Commission v. Council (ERTA)* [1971] ECR 263.

<sup>26</sup> *Case 22/70 Commission v. Council (ERTA)* [1971] ECR 263, параграф 22; Кламерт истиче да се ради о јединој утицајној пресуди у којој је Суд утврдио обавезујуће правило за државе-чланице само на основу циља утврђеног у оснивачком уговору у

Изузетно важан аспект спољних односа ЕУ чине мешовити споразуми, које са трећим државама закључују заједно ЕУ и државе чланице. Одредба из које се изводи начело лојалности послужила је Суду као основ за низ дужности држава чланица у вези са таквим споразумима. Практично најпознатија пресуда Суда у тој области јесте пресуда у случају *Мох*, будући да је њоме Суд утврдио, осим дужности држава чланица да обавесте и саветују се са институцијама Заједнице пре него што започну поступак решавања спорова по одређеном мешовитом споразуму<sup>27</sup>, и бројна друга важна правила комунитарног права.<sup>28</sup> Кламерт је истакао чињеницу да се Суд водио потребом да ЕУ буде јединствено представљена у спољним односима, као и да, по тумачењу Суда, одредба УЕУ из које се изводи начело лојалности представља основ за низ дужности држава чланица, првенствено дужност сарадње међу собом и са органима Уније.<sup>29</sup> Поједини аутори критикују ширину примене начела лојалности у спољним односима ЕУ од Суда, тврдећи да дужност држава чланица да се у многим ситуацијама уздрже од поступања у корист ЕУ води и ЕУ и државе чланице у неактивност у спољним односима.<sup>30</sup> Та критика се чини неоправданом, будући да би супротан случај – неусклађено поступање институција ЕУ и држава чланица у тој области, значио исто што и негирање природе ЕУ и њених циљева.

### 3.4. Основ за начела делотворности и еквиваленције, имовинску одговорност држава и дужност обезбеђивања права на делотворну судску заштиту

У пресуди донетој у случају *Rewe* 1975. године Суд је утврдио дужност држава чланица да обезбеде правну заштиту која произилази из непосредног дејства права Заједнице, под процесним условима које саме државе чланице одреде, али под условом да они не буду мање повољни од сличних поступака по домаћем праву.<sup>31</sup> Као основ те дужности Суд је изричито навео „начело сарадње“. Радило се, дакле, о неопходној процесној допуни начела непосредног дејства и предности права ЕУ.

садејству са дужношћу заснованом на одредби оснивачког уговора из које се изводи начело лојалности. М. Klamert, 291.

<sup>27</sup> *Case C-459/03 MOX Plant* [2006] ECR I-4635, параграф 179.

<sup>28</sup> Првенство ЕУ у односу на државе чланице у међународном уговорном праву, искључива надлежност Суда ЕУ за спорове поводом оснивачких уговора и сврху поменуте искључиве надлежности Суда ЕУ да служи као гарант аутономије права Уније. Вид. више М. Лукић (2013), 223–248.

<sup>29</sup> М. Klamert, 190–192.

<sup>30</sup> Andrés Delgado Casteleira, Joris Larik, „The Duty to Remain Silent: Limitless Loyalty in EU External Relations?“, *European Law Review* 36/2011, 524–541.

<sup>31</sup> *Case 33/76 Rewe* [1976] ECR 1989, параграф 5.

Без обзира на то што је одредба из које се начело лојалности изводи послужила као основ за утврђивање постојања начела делотворности права ЕУ, Суд је две деценије касније начело делотворности и начело лојалности искористио заједнички као основ за утврђивање правила о имовинској одговорности држава за повреде права ЕУ.<sup>32</sup>

Начела делотворности и еквиваленције заједно са одредбом о лојалности – тада чланом 10 УоЕЗ – послужила су Суду да утврди и дејство права на делотворну судску заштиту које уживају грађани ЕУ: у пресуди у случају *Unibet* из 2007. Суд је утврдио дужност држава чланица „да обезбеде делотворну судску заштиту права која појединци имају по праву Заједнице“, што подразумева обавезу да „тумаче своја процесна правила ради постизања тих циљева“, под условима поштовања начела делотворности и еквиваленције.<sup>33</sup>

Нефрами сматра да су делотворност и делотворна судска заштита начела помоћу којих се у пракси решава сукоб између начела лојалности и поверених овлашћења ЕУ<sup>34</sup>, док се сама „делотворност може сматрати опипљивом страном дужности лојалности... путем које лојалност постаје правни основ како за процесне обавезе, тако и за материјалноправна начела“.<sup>35</sup>

### 3.5. Друга битна дејства начела лојалности

Као што је напоменуто, Суд се на одредбу из које се изводи начело лојалности позивао у многим и разноврсним случајевима. За неке од тих случајева Кламерт предлаже посебну категорију, која би била одређена околношћу да начело лојалности „појачава“ дејство права ЕУ у ситуацијама у којима оно не би важило. Једна од таквих ситуација је пресуда у случају *Matteucci*, у коме је Суд права лица која студирају у другој држави, утврђена билатералним споразумом између Белгије и Немачке у области културе, дакле у области изван надлежности органа Заједнице, а на основу начела једнаког третмана и чл. 5 УоЕЕЗ и на основу забране дискриминације из одређене

<sup>32</sup> У пресуди у случају *Francovich* лојалност је наведена као секундарни основ, док је у пресуди у случају *Brasserie du Pêcheur* наведена напореда са начелом делотворности. *Joined cases C-6/90 and C-9/90 Francovich* [1991] ECR I-5357, параграфи 33–36, *Joined cases C-46/93 and C-48/93 Brasserie du Pêcheur* [1996] ECR I-1029, параграф 39.

<sup>33</sup> *Case C-432/05 Unibet* [2007] ECR I-2271, параграфи 38, 44, 47 и 65.

<sup>34</sup> Eleftheria Neframi, „Principe de coopération loyale et principe d’attribution dans le cadre de la mise en oeuvre du droit de l’Union“, *Cahiers de Droit Européen* 1/2016, 221.

<sup>35</sup> Eleftheria Neframi, „The duty of loyalty: rethinking its scope through its application in the field of external relations“, *Common Market Law Review* 47(2)/2010, 323.

уредбе о слободном кретању радника у оквиру Заједнице<sup>36</sup>, проширио на држављане свих других држава чланица.<sup>37</sup> Кламерт сматра да је у том случају лојалност заменила начело првенства комуни-тарног права будући да се радило о области за коју Заједница није била надлежна, а утврђивање обавезе за Немачку и Белгију било је могуће само због постојања конкретне забране дискриминације у поменутој уредби, док оно не би било могуће само на основу опште забране дискриминације садржане у оснивачким уговорима.<sup>38</sup> Истицање значаја начела лојалности у описаном случају чини се претераним, управо када се има у виду позивање Суда на секундарно право Заједнице. Мислимо да је у конкретном случају начело једнаког поступања било првенствени основ за диспозитив пресуде, док је одредба чл. 5 УоЕЕЗ имала помоћну улогу. У супротном, та одредба би могла да узрокује практично неограничено ширење обухвата секундарног права ЕУ. Такође, ни тврдња да је поменуто дејство било могуће само због постојања конкретне уредбе не чини се одрживом, управо имајући у виду пресуду Суда у случају *Hurd*<sup>39</sup>, коју исти аутор истиче у сличном контексту, а у којој је одредба чл. 5 УоЕЕЗ примењена самостално.

У случају *Hurd* Суд је оценио да је пракса пореских органа Уједињеног Краљевства да опорезује додатак на плату који се из буџета Заједнице исплаћивао учитељима у школама Заједнице за децу званичника Заједнице супротна чл. 5 УоЕЕЗ будући да се њоме стварало додатно оптерећење за буџет Заједнице, па самим тим и утицало на финансирање Заједнице, јер је Заједница била дужна да учитељима накнади и сваки порез коме буду изложени у вези са поменутиим додатком на плату.<sup>40</sup> Чини се да Кламертова паралела са случајем *Matteucci*<sup>41</sup> – да је у том случају „лојалност била јача од недостатка надлежности Заједнице у датој области“, а да је „у случају *Hurd* [лојалност, прим. М. Л. Р.] надјачала чињеницу су уговори регулисали институцију [школу за децу европских званичника, прим. М. Л. Р.] изван оквира Уније“<sup>42</sup> – није најпрецизнија, будући да у случају *Hurd* предмет испитивања Суда нису биле обавезе по поменутиим уговорима већ пракса пореских органа Уједињеног Краљевства.<sup>43</sup>

<sup>36</sup> Regulation (EEC) No 1612/68 of the Council of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the Community, *Official Journal* L 257, 19/10/1968 P. 0002–0012

<sup>37</sup> *Case 235/87 Matteucci* [1988] ECR 5589.

<sup>38</sup> M. Klamert, 285–286.

<sup>39</sup> *Case 44/84 Hurd* [1986] ECR 29.

<sup>40</sup> *Case 44/84 Hurd* [1986] ECR 29.

<sup>41</sup> *Case 235/87 Matteucci* [1988] ECR 5589.

<sup>42</sup> M. Klamert, 289.

<sup>43</sup> *Case 44/84 Hurd* [1986] ECR 29.

„Појачавање“ дејства права ЕУ у области права заштите конкуренције, према Кламертовом мишљењу, на основу начела лојалности, значило је „промену обухвата одредби оснивачких уговора“<sup>44</sup> у пресуди у којој је утврђена дужност држава чланица да не смеју доносити мере, „чак ни законодавне природе“, које могу лишити дејства правила Заједнице о заштити конкуренције.<sup>45</sup> Чини се да Кламертово тумачење, према коме је у цитираној пресуди Суд проширио дејство чланова УоФЕУ о заштити конкуренције са приватних субјеката на државе чланице, преувеличано у погледу значаја позивања на начело лојалности, будући да се у конкретном случају једноставно радило о природном и неопходном усаглашавању правних система Заједнице и државе чланице.

Дужност уздржавања од мера које могу угрозити остварење циљева ЕУ послужила је као основ Суду да утврди обавезе које државе чланице имају у периоду када је директива донета, али период за њену транспозицију још није истекао. Пример такве праксе је пресуда у случају *Inter-Environnement Wallonie*<sup>46</sup>, у којој је Суд утврдио да државе чланице до истека рока за транспозицију директиве, као и у прелазном периоду, не смеју предузимати „ништа што може озбиљно компромитовати исход прописан односном директивом“.<sup>47</sup>

#### 4. НАЧЕЛО ИЛИ ПРОСТ СКУП ДУЖНОСТИ?

У току шездесетих, седамдесетих и осамдесетих година прошлог века, приликом позивања на одредбу оснивачких уговора из које се изводи начело лојалности као на основ за успостављање предности комунитарног права и прећутних искључивих надлежности права Заједнице, Суд ЕУ се по правилу није позивао на „начело лојалности“ већ само на одговарајућу одредбу оснивачког уговора. Ни у новијој пракси Суда описани приступ није промењен, тако да се првенствено помиње дужност (лојалне, односно искрене, верне) сарадње, као и дужности засноване на чл. 4(3) УоЕУ.<sup>48</sup> Однос према садржини предметне одредбе оснивачких уговора као према начелу, ипак, није непознат у пракси Суда, само је далеко ређе заступљен:

<sup>44</sup> M. Klamert, 277.

<sup>45</sup> *Case C-332/89 Marchandise* [1991] ECR I-1027, параграф 22.

<sup>46</sup> *Case C-316/04 Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie* [2005] ECR I-9759.

<sup>47</sup> *Case C-316/04 Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie* [2005] ECR I-9759, параграфи 41–42.

<sup>48</sup> Слично је већ приметио Кламерт, нашавши да је Суд веома ретко наводио да је реч о „начелу“ већ је по правилу артикулисао конкретне дужности држава које произилазе из односног члана оснивачког уговора. M. Klamert, 245.

још 1976. године у пресуди у случају *Rewe*, о којој је већ било речи, говори се о „начелу сарадње“.<sup>49</sup>

У стручној литератури о одредби оснивачких уговора у којој је садржано начело лојалности – чл. 4(3) УоЕУ – разноврсне дужности за које је у пракси Суда утврђено да проистичу из те одредбе категоризоване су, како је то сумирао Кламерт, упућујући на дела Кала (*Kahl*), Фон Богдандија и Шила (*von Bogdandy, Schill*), Бланкеа (*Blanquet*) и Ленертса и Ван Нуфела (*Lenaerts, van Nuffel*), по правилу према субјекту којег оптерећују и према садржини – да ли се састоје у обавези чињења или нечињења.<sup>50</sup>

До Лисабонског уговора у стручним коментарима се по правилу среће мишљење да је начело лојалности један од израза начела *bona fides* које важи у међународном уговорном праву. Општа поставка Хатјеа, на пример, подразумева да иако лојалност има основ у доброј вери међународног уговорног права, њен циљ је да обезбеди јединство у оквиру ЕУ, тако што истовремено служи као основ за аутономију држава чланица и органа ЕУ, али и за њихову дужност међусобне сарадње.<sup>51</sup>

Казолари сматра да је, почевши од Лисабонског уговора, несумњиво да је лојалност опште начело правног система ЕУ, и то у рангу уставних (конститутивних) начела.<sup>52</sup> За Кламерта је то „*sui generis* системско начело права Уније, ког више карактеришу посебности него сличности са другим начелима“.<sup>53</sup>

У ситуацији у којој појам који би обухватио различите дужности садржане у чл. 4(3) УоЕУ и засноване на њему не постоји ни у оснивачким уговорима ни у пракси Суда природно је поставити питање исправности конструкције начела лојалности као таквог. Потребу за одговором на то питање посебно појачавају ставови, као што је цитирани Кламертов, да је реч о *sui generis* начелу, будући да, са становишта логике, свака *sui generis* врста у одређеној категорији прво доводи у сумњу припадност датој категорији. Одговор на то питање може се тражити и на терминолошком и на материјалном плану. Терминолошки, својство начела може се бранити тврдњом да је Суд користио појам „лојална сарадња“ и тај појам квалификовао

<sup>49</sup> *Case 33/76 Rewe* [1976] ECR 1989, параграф 5.

<sup>50</sup> М. Klamert, 4. О Бланкеовој категоризацији видети фн. 1.

<sup>51</sup> Armin Hatje, *Loyalität als Rechtsprinzip in der Europäischen Union*, Nomos, Baden Baden 2001.

<sup>52</sup> F. Casolari, 100.

<sup>53</sup> М. Klamert, 299. Фартунова указује на блиску везу лојалности са начелом зајамног признања држава чланица. Maria Fartunova, „La coopération loyale vue sous le prisme de la reconnaissance mutuelle: quelques réflexions sur le fondements de la construction européenne“, *Cahiers de droit européen* 52(1)/2016, 193–219.

као „начело“, што је кодификовано Уговором из Лисабона. Израз начело лојалне сарадње може се објаснити термилошким приступом *pars pro toto* – када се по делу назива целина, што би значило да је по дужности сарадње назван читав скуп дужности које су прописане чланом 4(3) УоЕУ, односно засноване на тој одредби. На материјалном плану, важно је имати у виду да је предметни скуп дужности од првог дана постојања ЕЕЗ до данас прописан једном одредбом, која је у току развоја оснивачких уговора добила кључно место, и да се током времена тај скуп дужности развијао захваљујући тумачењу Суда, при чему је његов развој био кључан за битне кораке у развоју права ЕУ.

Коначно, по значају за развој права ЕУ, као и по околности да дуго није било изричито формулисано у оснивачким уговорима, начело лојалности требало би упоредити са начелом аутономије права ЕУ. Оба начела послужила су као основ да Суд током дужег временског периода прошири поље важења права ЕУ и надлежност институција ЕУ. Такође, оба начела се налазе на самој граници права ЕУ према политичкој сфери уставности. Коначно, у случају оба начела за сада, и у пракси Суда и у стручној литератури, остаје нема одговора на питање које произилази из основне садржине израза којима су означена: у случају аутономије права ЕУ – аутономије у односу на шта, у случају лојалности – лојалности коме? У случају лојалности, чини се да је управо правно-политичка осетљивост тог питања мотив да и Суд и творци Уговора из Лисабона означавају начело лојалности помоћу само једне његове компоненте – лојалне сарадње.

## ЛИТЕРАТУРА (REFERENCES)

- Blanquet, M., *L'article 5 du traité C. E. E.: recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, thèse de doctorat en Droit public sous la direction de Guy Isaac, soutenue en 1992 à Toulouse 1, Résumé, <http://www.theses.fr/1992TOU10033>, 25. јун 2018.
- Casolari, F., „EU Loyalty After Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled“, *The EU After Lisbon: Amending or Coping with the Existing Treaties?* (eds. L. S. Rossi, F. Casolari), Springer, Heidelberg – New York 2014.
- Cremona, M., „EU Treaty-making: a test-case for mutual sincere cooperation?“, *The EU as a global actor, bridging legal theory and practice, liber amicorum in honour of Ricardo Gosalbo Bono* (eds. J. Czuczai, F. Naert), Brill Nijhoff, Leiden – Boston 2017.

- Delgado Casteleira, A., Larik, J., „The Duty to Remain Silent: Limitless Loyalty in EU External Relations?“, *European Law Review* 36/2011.
- Fartunova, M., „La coopération loyale vue sous le prisme de la reconnaissance mutuelle: quelques réflexions sur le fondements de la construction européenne“, *Cahiers de droit européen* 52(1)/2016.
- Hatje, A., *Loyalität als Rechtsprinzip in der Europäischen Union*, Nomos, Baden Baden 2001.
- Klamert, M., *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, Oxford 2014.
- Лукић, М., „Да ли је Европско право аутономно, самосвојно, унутар или изван међународног – шта крију кључне пресуде Европског суда правде?“, *Хармонизација домаћег законодавства са правом Европске уније 2* (ур. Д. Димитријевић, Б. Миљуш), Институт за међународну политику и привреду у Београду – *Hanns Seidel Stiftung*, Београд 2012. (Lukić, M., „Da li je Evropsko pravo autonomno, samosvojno, unutar ili izvan međunarodnog – šta kriju ključne presude Evropskog suda pravde?“, *Harmonizacija domaćeg zakonodavstva sa pravom Evropske unije 2* (ur. D. Dimitrijević, B. Miljuš), Institut za međunarodnu politiku i privредu u Beogradu – *Hanns Seidel Stiftung*, Beograd 2012)
- Лукић, М., „Ауторитет Суда ЕУ испред правне сигурности – пресуда *Мох*“, *Анали Правног факултета у Београду* 1/2013. (Lukić, M., „Autoritet Suda EU ispred pravne sigurnosti – presuda *Mox*“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 1/2013)
- Lukić, M., „The Security Council’s Targeted Sanctions in the Light of Recent Developments Occurring in the EU Context“, *Economic Sanctions* (ed. M. P. Malloy), II, Edward Elgar Publishing, 2015.
- Neframi, E., „The duty of loyalty: rethinking its scope through its application in the field of external relations“, *Common Market Law Review* 47(2)/2010.
- Neframi, E., „Principe de coopération loyale et principe d’attribution dans le cadre de la mise en oeuvre du droit de l’Union“, *Cahiers de Droit Européen* 1/2016.
- Roes, T., „Limits to Loyalty: The Relevance of Article 4(3) TEU“, *Cahiers de droit européen* 1/2016.

Maја Lukić Radović, PhD

Assistant Professor

University of Belgrade, Faculty of Law

## LOYALTY WITHIN THE EUROPEAN UNION – A LEGAL OR MERELY A POLITICAL DUTY

### *Summary*

The provision of the founding treaties in which duty of loyal (sincere) cooperation of Member-States with Community institutions is stipulated, together with the correlating duty of abstention from measures that may jeopardize attainment of aims of the founding treaties, has been the subject of interpretation of the European Court of Justice since the Rome Treaty until present-day, having served as the grounds for numerous and material improvements and build ups of the Community legal system, which encompassed the principle of primacy of Community law, implied exclusive competence of the Community in external relations, the principle of effectiveness of Community law, etc. It appears that only case law of the ECJ in the future may provide answer to the question whether there is a single principle of loyalty, or simply a bundle of related duties. If one accepts that it exists, the principle of loyalty seems most closely related to the principle of autonomy of EU law, both judging by its importance for the development of the legal system of the EU, and by the fact that it directly borders the political sphere.

Key words: *The principle of loyalty. – The duty of loyal cooperation. – General principles of EU law. – Autonomy of EU law.*

Article history:

Received: 29. 6. 2018.

Accepted: 10. 9. 2018.