



VRHOVNI SUD  
CRNE GORE

ODJELJENJE ZA PRAĆENJE SUDSKE PRAKSE  
EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA I PRAVA EVROPSKE UNIJE

# Sud pravde Evropske unije

Razvoj, nadležnost, značaj prakse  
i odabrane odluke iz 2019. godine



**THE AIRE CENTRE**  
Advice on Individual Rights in Europe



British Embassy  
Podgorica

Rad na ovom dokumentu i njegovu publikaciju podržao je AIRE centar iz Londona, u okviru projekta „Jačanje vladavine prava i državnih institucija u Crnoj Gori”.

Priredila:  
Tijana Badnjar

# **Sud pravde Evropske unije**

Razvoj, nadležnost, značaj prakse i  
odabrane odluke iz 2019. godine

Stavovi iznijeti u ovoj publikaciji ne moraju nužno odražavati zvanične stavove Vrhovnog suda Crne Gore.

Stavovi iznijeti u ovoj publikaciji ne moraju nužno odražavati zvanične stavove Britanske ambasade u Podgorici.

## Sadržaj

<b>Uvod</b> .....	<b>7</b>
<b>I. Institucije EU</b> .....	<b>9</b>
<b>II. Osnovne karakteristike prava EU</b> .....	<b>12</b>
2.1. Osnovne karakteristike prava EU .....	12
2.1.1. Podjela prava EU .....	12
2.1.2. Odnos sa nacionalnim pravom i izvršenje prava EU .....	12
2.1.3. Izvori prava EU .....	13
<b>III. Sud pravde EU</b> .....	<b>17</b>
3.1. Razvoj Suda pravde EU .....	17
3.2. Nadležnosti Suda pravde EU .....	18
3.3. Sastav i organizacija Suda pravde EU .....	21
3.4. Postupak pred Sudom pravde EU .....	23
<b>IV. Nadležnost Suda pravde za donošenje prethodne odluke</b> .....	<b>25</b>
4.1. Upućivanje prethodnog pitanja i donošenje prethodne odluke.....	25
<b>V. Doktrine prava Unije razvijene kroz praksu Suda pravde EU</b> .....	<b>35</b>
5.1. Doktrina direktnog dejstva .....	35
5.2. Doktrina supremacije .....	50
5.3. Doktrina državne odgovornosti .....	55
<b>VI. Zaštita osnovnih prava u EU</b> .....	<b>67</b>
6.1. Uspostavljanje i razvoj zaštite osnovnih prava .....	67
6.2. Formalizacija zaštite – Povelja o osnovnim pravima .....	68
6.3. Izvodi iz prethodnih odluka u kojima je uspostavljena i razvijena zaštita osnovnih prava u EU .....	72
6.4. Posljedice uspostavljanja i razvoja zaštite osnovnih prava u EU .....	78

<b>VII. Uticaj postupka za dobijanje prethodne odluke na razvoj prava EU</b> .....	<b>80</b>
<b>II DIO - Izbor presuda Suda pravde donijetih u 2019. godini</b> .....	<b>83</b>
<b>I. Osnovna prava</b> .....	<b>84</b>
1. Pravo na nepristrastan sud i pravično suđenje .....	84
1.1. Komisija protiv Poljske – Nezavisnost Vrhovnog suda (C-619/18, EU:C:2019:531) .....	84
1.2. Komisija protiv Poljske – Nezavisnost redovnih sudova (C-192/18, EU:C:2019:924) .....	86
1.3. Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie (C-617/17, EU:C:2019:283) .....	88
<b>II. Državljanstvo Unije</b> .....	<b>90</b>
1. Tjebbes i drugi (C-221/189, EU:C:2019:189) .....	90
<b>III. Pravo EU i nacionalno pravo</b> .....	<b>92</b>
1. Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114) .....	92
<b>IV. Postupci EU</b> .....	<b>94</b>
1. Tužba zbog povrede obaveze .....	94
1.1. Komisija protiv Irske – Derrybrien farma vjetrenjača (C-261/18, EU:C:2019:955) .....	94
<b>V. Sloboda kretanja</b> .....	<b>96</b>
1. Sloboda radnika .....	96
1.1. Krah (C-703/17, EU:C:2019:850) .....	96
2. Sloboda pružanja usluga .....	98
2.1. Komisija protiv Njemačke (C-377/17, EU:C:2019:562) .....	98
<b>VI. Kontrola granica, azil i imigracija</b> .....	<b>100</b>
1. Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626).....	100

<b>VII. Pravosudna saradnja u krivičnim stvarima.....</b>	<b>102</b>
1. Dorobantu (C-128/18, EU:C:2019:857) .....	102
<b>VIII. Transport .....</b>	<b>105</b>
1. Kanayeba i drugi (od C-349/18 do C-351/18, EU:C:2019:936) .....	105
<b>IX. Pravo konkurencije .....</b>	<b>107</b>
1. Državna pomoć .....	107
1.1. Njemačka protiv Komisije (C-405/16 P, EU:C:2019:268) .....	107
<b>X. Usklađivanje zakona .....</b>	<b>109</b>
1. Autorska prava.....	109
1.1 Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625) .....	109
2. Telekomunikacije .....	111
2.1. AW i drugi – „Pozivi na broj 112” (C-417/18, EU:C:2019:671).....	111
3. Osiguranje vozila .....	112
3.1. Línea Directa Aseguradora (C-100/18, EU:C:2019:517).....	112
<b>XI. Internet i elektronska trgovina.....</b>	<b>115</b>
1. Zaštita ličnih podataka .....	115
1.1. Google (C-507/17, EU:C:2019:772).....	115
2. Jednak tretman zaposlenih i socijalna sigurnost.....	117
<b>XIII. Zaštita potrošača.....</b>	<b>120</b>
1. Pouvin i Dijoux (C-590/17, EU:C:2019:232).....	120
<b>XIV. Zaštita životne sredine .....</b>	<b>122</b>
1. Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland i drugi (C-197/18, EU:C:2019:824) .....	122
<b>Bibliografija: .....</b>	<b>124</b>

## Uvod

Evropska unija ima svoj korijen u želji za izgradnjom i očuvanjem mira. Nakon Drugog svjetskog rata, Evropa, koja je u periodu od samo 40 godina ratovala već dva puta, bila je razorena. Šest država je kao garant mira i obnove prepoznalo saradnju. Tako su 1951. godine Belgija, Njemačka, Francuska, Italija, Luksemburg i Holandija potpisali Ugovor iz Pariza, kojim je osnovana Evropska zajednica za uglj i čelik. Time je ujedno otpočeo proces evropske integracije koji traje i danas. Ekonomija i trgovina su poslužile kao praktično sredstvo za uspostavljanje saradnje, koja će vremenom uključivati sve veći broj država i voditi ne samo ekonomskom i političkom približavanju, već i stvaranju posebnih, zajedničkih vrijednosti.

Danas je Unija zasnovana na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava, poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina.<sup>1</sup> Sve navedene vrijednosti čuva pravo, Sud pravde EU, ali i nacionalni sudovi država članica. Upravo je saradnja između Suda pravde EU i sudova država članica, koja je zasnovana na nadležnosti Suda pravde EU da donosi prethodne odluke po upućenom pitanju nacionalnog suda, predstavljala temelj razvoja prava Unije. U presudama koje je donosio na osnovu pitanja nacionalnih sudova o tumačenju i važenju prava Unije, Sud pravde je razvio doktrine direktnog dejstva, supremacije i odgovornosti države, koje su odredile karakter prava Unije, ali i njegovog odnosa sa nacionalnim pravnim sistemima. Takođe, kroz praksu Suda pravde, u pravo Unije uvedena je i zaštita ljudskih prava. Time je stvoren potpun i autonoman sistem prava koji, međutim, nije izolovan od nacionalnog, već je suštinski povezan sa njim.

Strateški cilj Crne Gore jeste članstvo u EU. Ono što je danas apstraktno i daleko pravo Unije, postaće svakodnevnica sudija. Kako će upravo nacionalne sudije imati glavnu ulogu u primjeni prava Unije i očuvanju njenih vrijednosti, Vrhovni sud Crne Gore je smatrao neophodnim da pripremi publikaciju kojom će sudijama i savjetnicima približiti karakteristike pravnog sistema Unije i time im pomoći u uspostavljanju i razvijanju znanja o ovoj kompleksnoj materiji. Stoga je cilj ove publikacije da pruži osnovne informacije o pravu EU, Sudu pravde EU, njegovim nadležnostima, kao i da predstavi sažetke odabranih presuda koje je taj Sud donio u 2019. godini.

<sup>1</sup> Član 2 Ugovora o EU.

EU je složena organizacija, pa se rad jedne institucije ne može razumijeti bez sagledavanja nadležnosti drugih institucija. Stoga je na samom početku publikacije dat kratak prikaz institucija EU i njihovih nadležnosti. U drugom dijelu publikacije date su osnovne karakteristike prava Unije, njegovog odnosa sa nacionalnim pravom, a pojašnjeni su i izvori prava EU. Treći dio je fokusiran na Sud pravde EU, njegov razvoj, nadležnost, sastav i organizaciju, kao i na pravila po kojima se odvija postupak pred Sudom. Zbog značaja koji je postupak za donošenje prethodne odluke, kao jedna od nadležnosti Suda pravde, imao za razvoj prava Unije, kao i zbog činjenice da će predstavljati osnov komunikacije crnogorskih sudova sa Sudom pravde EU, posvećen mu je poseban dio publikacije, koji daje detaljan pregled pitanja koja se mogu uputiti, tijelima koja to mogu učiniti, sadržini prethodnog pitanja, kao i procesnim specifičnostima po kojima je regulisano donošenje prethodne odluke. Sud pravde EU je kroz svoje odluke razvio doktrine direktnog dejstva, supremacije i državne odgovornosti. Ove doktrine su suštinski opredijelile karakter prava Unije, pa im je posvećen poseban dio publikacije u kojem su pojašnjeni njihovi osnovni principi, dat pregled odluka Suda iz kojih su razvijene, sa objašnjenjem uticajâ koje je svaka od doktrina imala na pravo, ali i na samu EU. Na početku stvaranja Evropske zajednice, zaštita ljudskih prava nije bila obuhvaćena osnivačkim ugovorima. Međutim, vremenom je Sud pravde kroz svoje odluke uveo u pravni sistem i zaštitu osnovnih ljudskih prava. Šesti dio publikacije je posvećen ovom razvoju i objašnjava kako se od ekonomske zajednice koja je svoj legitimitet crpila iz prenošenja dijela suvereniteta država na supranacionalnu zajednicu došlo do tvorevine koja danas svoj legitimitet značajno zasniva na zaštiti ljudskih prava. Poseban dio publikacije posvećen je sažecima odabranih presuda Suda pravde koje su donijete u 2019. godini. Time je data mogućnost da se čitaoci upoznaju sa raznolikošću materijalnog prava Unije koje primjenjuju sudovi država članica, ali i sa rezonovanjem Suda pravde EU.

## I. Institucije EU

Institucije EU međusobno su povezane i određene nadležnosti obavljaju u bliskoj saradnji. Kako bi se razumio rad Suda pravde EU, potrebno je razumjeti nadležnosti ostalih institucija. Stoga, slijedi kratak pregled institucija Unije i njihovih nadležnosti, sa napomenom da je nadležnost Suda pravde EU posebno i detaljnije obrađena<sup>2</sup> zbog značaja Suda za predmet ove publikacije.

Zadatak institucija EU jeste da ostvare njene ciljeve, obezbijede dosljednost, djelotvornost i kontinuitet politika i mjera Unije. Institucije služe interesima Unije, ali i interesima njenih građana i država članica.

Svaka institucija djeluje u granicama nadležnosti koje su joj povjerene Ugovorima i u skladu sa postupcima, uslovima i ciljevima predviđenim Ugovorima. Odnosi između institucija zasnovani su na iskrenoj saradnji. Institucije Unije su:

- Evropski parlament;
- Evropski savjet;
- Savjet;
- Evropska komisija;
- Sud pravde Evropske unije;
- Evropska centralna banka;
- Revizorski sud.

**Evropski parlament** vrši, zajedno sa Savjetom, zakonodavnu i budžetsku funkciju. Takođe, ima i funkciju političkog nadzora i savjetovanja, a bira i predsjednika Evropske komisije. Evropski parlament čine predstavnici građana Unije, pa se često naziva „glasom građana Unije”. Predstavnici se biraju na period od pet godina na opštim i neposrednim izborima, slobodnim i tajnim glasanjem. U Parlamentu su grupisani prema političkoj, a ne prema nacionalnoj pripadnosti.

**Evropski savjet** daje Uniji neophodni podsticaj za razvoj i utvrđuje njene opšte političke smjernice i prioritete. Čine ga šefovi država ili šefovi vlada država članica, predsjednik Evropske komisije i predsjednik samog Evropskog savjeta. Redovno zasijeda dva puta godišnje. Evropski savjet bira svog predsjednika kvalifikovanom većinom, na period od dvije i po godine. Predsjednik predsjedje-

<sup>2</sup> Vidjeti str. 18 ove publikacije.

dava i rukovodi radom Evropskog savjeta, stara se o pripremi i kontinuitetu njegovog rada, a u saradnji sa predsjednikom Komisije. Takođe, predsjednik izvještava Evropski parlament nakon svake sjednice Evropskog savjeta.

Ako je Evropski parlament „glas građana Unije”, za **Savjet** se može reći da je „glas država članica”. Sastavljen je od po jednog predstavnika svake države članice na ministarskom nivou, koji je ovlašćen da preuzima obaveze u ime vlade države članice i da glasa. Zajedno sa Evropskim parlamentom, Savjet vrši zakonodavnu i budžetsku funkciju. Takođe, vrši funkcije utvrđivanja politike i koordinacije u skladu sa Ugovorima. Odluke donosi kvalifikovanom većinom, ako Ugovorima nije drugačije predviđeno. Savjet javno zasijeda kada razmatra i glasa o nacrtu zakonodavnog akta. Savjetom naizmjenično predsjedavaju države članice, rotirajući se svakih šest mjeseci.

**Evropska komisija** predstavlja izvršno tijelo Unije, podstiče njene opšte interese i u tu svrhu preduzima odgovarajuće inicijative. Stara se o primjeni ugovora i mjera koje su u skladu sa Ugovorima utvrdile institucije Unije. Takođe, Komisija nadgleda primjenu prava Unije pod kontrolom Suda pravde EU. Komisija izvršava budžet, a obezbjeđuje i predstavlanje Unije na spoljnjem planu, sa izuzetkom zajedničke spoljne i bezbjednosne politike. Zakonodavni akti Unije mogu se donositi samo na predlog Komisije, ako Ugovorima nije drugačije predviđeno.

Mandat Komisije je pet godina, a njeni članovi (komesari) biraju se na osnovu svoje opšte sposobnosti i zalaganja za Evropu, i to iz reda lica čija je nezavisnost nesumnjiva. Predsjednika Evropske komisije imenuje Evropsko vijeće, a Evropski parlament potvrđuje njegovo imenovanje. Novoizabrani predsjednik, u saradnji sa Savjetom, predlaže ostale članove Komisije, koju imenuje Savjet, nakon odobrenja Evropskog parlamenta. Komisija je potpuno nezavisna u vršenju svojih dužnosti, a njeni članovi ne smiju tražiti niti primati uputstva od bilo koje vlade ili druge institucije, organa, službe ili subjekta.

**Evropska centralna banka** i nacionalne centralne banke čine Evropski sistem centralnih banaka i vode monetarnu politiku Unije. Evropskim sistemom centralnih banaka upravljaju organi odlučivanja Evropske centralne banke. Glavni cilj Evropskog sistema centralnih banaka jeste održavanje stabilnosti cijena. Evropska centralna banka je jedina ovlašćena da odobrava izdavanje eura. Nezavisna je u vršenju svojih nadležnosti i upravljanju svojim finansijama. Institucije, organi, službe i agencije Unije, kao i vlade država članica, poštuju njenu nezavisnost.

**Revizorski sud** vrši reviziju računa svih prihoda i rashoda Unije, tijela, službi ili agencija koje je osnovala Unija. Revizorski sud pruža pomoć Evropskom parlamentu i Savjetu u nadzoru izvršenja budžeta. Čini ga po jedan državljanin svake države članice koji svoje funkcije vrši potpuno nezavisno i u opštem interesu Unije. Članovi se biraju iz reda lica koja u svojim državama pripadaju ili su pripadala tijelima za spoljnu reviziju ili koja su naročito stručna za ovu dužnost, a njihova nezavisnost mora biti nesumnjiva.



## II. Osnovne karakteristike prava EU

### 2.1. Osnovne karakteristike prava EU

#### 2.1.1. Podjela prava EU

Pravo EU predstavlja dinamični pravni sistem koji se kontinuirano razvija od uspostavljanja Unije kako bi odgovorio njenim potrebama i ciljevima. Obuhvata osnivačke Ugovore<sup>3</sup> i pravne akte zasnovane na njima, a koje primjenjuje i tumači Sud pravde EU, kao i sudovi država članica. U teoriji postoji podjela prava EU na institucionalno, procesno i materijalno. Institucionalno pravo određuje strukturu Unije, njene institucije i tijela, kao i izvore i posebna načela prava EU. Takođe, institucionalno pravo reguliše međusobne odnose institucija, odnose između EU i država članica, ali i odnos EU prema trećim državama i institucijama. Procesno pravo podrazumijeva pravila po kojima mogu biti preduzete određene radnje od strane institucija EU, država članica, pravnih i fizičkih lica, a u skladu sa posebnim nadležnostima propisanim Ugovorom o funkcionisanju EU. Materijalno pravo EU obuhvata pravna pravila koja regulišu različite oblasti politika zasnovanih na Ugovorima, a koje uglavnom djeluju na nivou država članica.

#### 2.1.2. Odnos sa nacionalnim pravom i izvršenje prava EU

Odnos između prava Unije i nacionalnog prava država članica određen je načelima direktnog dejstva i supremacije. Načelo direktnog dejstva znači da se pojedinci, pred nacionalnim sudovima, mogu pozvati na posebne odredbe prava Unije, dok supremacija prava EU znači da će ono, u slučaju normativnog konflikta sa nacionalnim pravom država članica, imati primat u primjeni.

Države članice primjenjuju pravo EU u skladu sa svojim ustavnim tradicijama. One su obavezne da u svojim nacionalnim pravnim porecima usvoje mjere kako bi primijenile pravno obavezujuće akte Unije. U cilju obezbjeđenja jedinstvenosti i efikasnosti prava EU, njen pravni sistem sadrži pravila o javnom i tzv. privatnom mehanizmu izvršenja prava Unije. Javno izvršenje prava EU odnosi se na ovlašćenje Evropske komisije da podnese tužbu Sudu pravde EU protiv države članice koja nije ispunila obavezu implementacije prava EU. Ukoliko Sud pravde EU utvrdi da država članica nije ispunila svoju obavezu, od nje će biti zahtijevano da preduzme neophodne mjere kako bi izvršila odluku.

<sup>3</sup> Na snazi su Ugovor o EU i Ugovor o funkcionisanju EU.

U suprotnom, ukoliko se država članica ne pridržava te odluke, Sud pravde EU može joj naložiti plaćanje paušalnog iznosa ili novčane kazne.

Privatni mehanizam izvršenja vezuje se za doktrinu državne odgovornosti,<sup>4</sup> koja daje mogućnost pojedincima koji su pretrpjeli štetu usljed kršenja prava Unije od strane države članice da podnesu tužbu protiv iste. Takođe, efikasno izvršenje prava EU garantovano je i mehanizmom saradnje između sudija Suda pravde EU i nacionalnih sudija, koji se ostvaruje kroz postupak prethodnog pitanja.<sup>5</sup>

#### 2.1.3. Izvori prava EU

Pravni sistem Unije uređen je hijerarhijski i zasnovan na izvorima prava koji mogu biti podijeljeni na primarno i sekundarno zakonodavstvo i ostale izvore prava EU. Primarno zakonodavstvo je na vrhu hijerarhije i obuhvata Ugovore i prateće protokole, akte o pristupanju, deklaracije i Povelju o osnovnim pravima EU (u daljem tekstu: Povelja). Ugovori predstavljaju primarni izvor prava, a dva ugovora koja su na snazi – Ugovor o EU i Ugovor o funkcionisanju EU – imaju istu pravnu vrijednost. Ugovorima se uspostavljaju ciljevi EU i propisuju ovlašćenja za njihovo postizanje, uređuje se funkcionisanje Unije i određuju oblasti nadležnosti, kao i načini na koje ih Unija vrši. Oni imaju karakter tzv. okvirnih ugovora, što znači da pružaju široke smjernice za ostvarivanje ciljeva EU, koje treba dalje razraditi sekundarnim zakonodavstvom.

Prema Ugovoru o EU, protokoli uz Ugovore predstavljaju njihov sastavni dio i imaju ekvivalentan status. Takođe, odredbe dogovorene između država članica i države koja pristupa Uniji, a koje uređuju uslove pristupanja, imaju istu pravni status kao odredbe originalnih Ugovora i stoga predstavljaju dodatni dio primarnog zakonodavstva. Države članice imaju mogućnost izjavljivanja deklaracija prilikom potpisivanja Ugovora, ali te deklaracije nijesu obavezujuće za sve države članice i nemaju isti pravni status kao Ugovori. Na primjer, kako Ugovori garantuju određena prava državljanima država članica, ali ne sadrže definiciju ko se smatra državljaninom, Ujedinjeno Kraljevstvo je u procesu pristupanja izjavilo deklaraciju kojom je odredilo ko će imati status državljanina Ujedinjenog Kraljevstva za potrebe EU. Sud pravde EU može uzeti u obzir deklaracije kada tumači odredbe Ugovora. Povelja je usvojena sa ciljem promovisanja vidljivosti zaštite ljudskih prava u EU, a Ugovor iz Lisabona joj je dao isti pravni status koji imaju i osnivački Ugovori.

<sup>4</sup> Detaljnije o doktrini državne odgovornosti na str. 55.

<sup>5</sup> Detaljnije o postupku upućivanja prethodnog pitanja i dobijanja prethodne odluke na str. 25.

Sekundarno zakonodavstvo obuhvata akte koji su izvedeni iz Ugovora i usvojeni od strane institucija EU sa ciljem izvršenja nadležnosti Unije i sprovođenja njenih politika. To su: uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja. Uredbe, direktive i odluke su obavezujuće, dok preporuke i mišljenja nijesu. Institucije EU mogu usvojiti ove akte samo ukoliko je njihovo ovlašćenje za to utemeljeno u Ugovorima, što je u skladu sa načelom prenosa nadležnosti (dodjeljivanja), sadržanim u članu 5 Ugovora o EU, koje podrazumijeva da Unija djeluje samo u granicama nadležnosti koje su joj dodijeljene Ugovorima kako bi postigla njima određene ciljeve. Nadležnosti koje Ugovorima nijesu dodijeljene Uniji zadržavaju države članice. U nekim oblastima, Unija ima isključivu nadležnost, pa tada samo ona može donositi propise i usvajati pravno obavezujuće akte, dok države članice to mogu činiti samostalno ako ih je za to ovlastila Unija ili radi sprovođenja akata Unije.<sup>6</sup>

Uredbe, direktive i odluke se usvajaju u skladu sa redovnim ili specijalnim zakonodavnim postupkom. U redovnom zakonodavnom postupku, Evropska komisija predlaže akt, koji zajednički usvajaju Evropski parlament i Savjet EU, kvalifikovanom većinom. Većina akata se usvaja u okviru redovnog postupka, a neke od oblasti na koje se primjenjuje obuhvataju pravosudnu saradnju u građanskim stvarima, policijsku saradnju, humanitarnu pomoć, kao i mjere kontrole spoljnih granica, azila i imigracije. Specijalni zakonodavni postupak predstavlja izuzetak od redovnog i nije detaljno regulisan Ugovorima,<sup>7</sup> pa se pravila po kojima se sprovodi utvrđuju za svaki pojedinačni slučaj. U okviru ovog postupka, Savjet je obično jedini zakonodavac, a Evropski parlament može savjetovati ili dati saglasnost na zakonodavni akt. Ukoliko daje saglasnost,<sup>8</sup> može usvojiti ili odbiti predlog zakonodavnog akta, apsolutnom većinom glasova, ali ga ne može izmijeniti. Savjet ne može poništiti odluku Parlamenta. U drugom slučaju, kada je uloga Parlamenta da savjetuje,<sup>9</sup> tada on može odobriti, odbiti ili predložiti izmjene zakonodavnog predloga. Iako Savjet nije pravno vezan mišljenjem Parlamenta u ovom postupku, u skladu sa praksom Suda pravde EU, ne može donijeti odluku bez prethodno primljenog mišljenja.

6 Prema članu 3 Ugovora o funkcionisanju EU, Unija ima isključivu nadležnost u oblasti: carinske unije; utvrđivanja pravila konkurencije neophodnih za funkcionisanje unutrašnjeg tržišta; monetarne politike za države članice čija je valuta euro; očuvanja bioloških resursa u skladu sa zajedničkom politikom ribarstva; zajedničke trgovinske politike.

7 Osnov je sadržan u članu 289 (2) Ugovora o funkcionisanju EU.

8 Npr. kod usvajanja zakonodavstva koje se odnosi na pitanja diskriminacije.

9 Npr. kod usvajanja zakonodavstva koje se odnosi na oblast prava konkurencije.

Uredbe su pravni akti koje karakteriše opšta primjena, obaveznost i neposredna primjenljivost. Opšta primjena znači da se uredbe odnose na sve države članice, relevantne institucije i pojedince na cjelokupnom području Unije. U potpunosti su obavezujuće, pa njihova selektivna ili djelimična primjena nije dozvoljena. Kada je uredba usvojena i objavljena u Službenom listu EU, neposredno je primjenljiva, pa ne postoji potreba da države članice usvajaju dodatne pravne akte kako bi je transponovale u svoj pravni poredak. Ovo se opravdava potrebom za efikasnošću EU, jer bi prenošenje velikog broja uredbi koje se često usvajaju i mijenjaju u nacionalne pravne poretke ugrozilo funkcionisanje Unije.

Direktive imaju obavezujuću snagu, ali samo za države članice kojima su upućene i u pogledu cilja koji se njima treba ostvariti, a nacionalnim vlastima je ostavljeno da izaberu formu i način izvršenja. Prema Ugovorima, direktive nemaju neposredno dejstvo, već zakonodavni status dobijaju nakon što budu implementirane kroz nacionalno zakonodavstvo. Međutim, pod određenim uslovima, direktive će imati neposredno pravno dejstvo. Naime, direktive propisuju rok u kojem države članice treba da usvoje mjere kojima će ih primijeniti kako bi postigle propisani rezultat, pa ukoliko ne budu primijenjene u propisanom vremenskom periodu, postaju neposredno primjenljive pod uslovom da sadrže individualno pravo i da su njihove odredbe potpune i jasne. Direktive predstavljaju fleksibilna sredstva za harmonizaciju prava u određenim oblastima, kao i za uvođenje zakonodavnih izmjena.

Odluke se koriste za uređivanje konkretnih slučajeva, pa su u cjelini obavezne za one kojima su direktno upućene. Adresati odluke mogu biti države članice, ali i fizička i pravna lica. Postoje i odluke koje nijesu upućene konkretnom adresatu, ali u tom slučaju moraju biti objavljene u Službenom listu EU kako bi proizvodile pravno dejstvo. U drugim slučajevima, odluke proizvode dejstvo nakon dostavljanja onome na koga se odnose. Razlikuju se od direktiva jer propisuju ne samo rezultat koji treba postići već i formu i sredstva za izvršenje.

Preporuke i mišljenja nijesu obavezujući, pa ne dodjeljuju prava ili obaveze onima kojima su upućeni. Međutim, imaju pravni značaj, jer se od nacionalnih sudova zahtijeva da uzmu u obzir preporuke kada tumače nacionalno pravo koje je zasnovano na pravu EU. Njihova dodatna vrijednost jeste i u činjenici da ih Evropska komisija koristi kako bi razjasnila određena pitanja iz Ugovora, na formalan način.

Ostali izvori prava uključuju međunarodne sporazume, opšte principe prava i praksu sudova EU. Međunarodni ugovori koje EU zaključuje sa trećim ze-



mljama ili međunarodnim organizacijama obavezujući su za njene institucije i države članice, pa predstavljaju sastavni dio prava Unije od momenta njihovog stupanja na pravnu snagu.

Opšti principi prava uvedeni su u pravni poredak Unije uglavnom kroz praksu Suda pravde. Sadrže osnovne koncepte prava i pravde izvedene iz pravnih sistema država članica i obavezuju institucije Unije u sprovođenju njihovih nadležnosti. Neki od ovih principa, kao npr. princip iskrene saradnje, dodjele nadležnosti, jednakosti država članica, supsidijarnosti, proporcionalnosti i zaštite osnovnih prava, uključeni su u Ugovore ili u Povelju, pa su time stekli status primarnog prava. Opšte principe prava neki autori nazivaju „crnom materijom prava EU”, što ukazuje na problematiku njihovog definisanja i objašnjenja. Njihova fleksibilna priroda daje mogućnost Sudu pravde da jača koheziju prava Unije i popunjava pravne praznine, čime se razvija pravni sistem Unije i vrši njegovo prilagođavanje novim realnostima.

Iako Ugovori ne predviđaju postojanje sistema obavezujućeg precedenta, odluke koje donesu sudovi EU smatraju se dodatnim izvorom prava Unije. U tumačenju i primjeni drugih izvora prava, Sud je uticao na njihove izmjene i time značajno razvijao pravo EU. Taj uticaj je bio tako snažan da mnogi autori smatraju Sud pravde EU najznačajnijom institucijom Unije u razvoju njenog prava, ali i u procesu integracija. Ovakva moć Suda zasnovana je na saradnji sa nacionalnim sudovima kroz njegovu nadležnost koja se odnosi na donošenje prethodnih odluka.<sup>10</sup>

### III. Sud pravde EU

#### 3.1. Razvoj Suda pravde EU

Razvoj Suda pravde EU odražava razvoj Unije. Njegova nadležnost i sastav pratili su ciljeve Unije, promjene u njenim politikama, kao i proces proširenja. Sud pravde EU uspostavljen je na osnovu Ugovora iz Pariza, 1952. godine, kao Sud pravde Evropske zajednice za uglj i čelik. Njegovo uspostavljanje prihvaćeno je sa oklijevanjem i bilo je posljedica pogađanja između šest osnivačkih zemalja,<sup>11</sup> jer su države Beneluksa vidjele postojanje Suda kao protivtežu jakoj instituciji izvršne vlasti – Visokoj vlasti. Kako je Ugovor iz Pariza bio ograničenog obima i detaljan, Sud je, u prvim godinama svog postojanja, odlučivao u predmetima koji su uglavnom bili tehničke prirode, a priliv predmeta nije bio značajan.

Evropska ekonomska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju osnovane su Ugovorom iz Rima iz 1957. godine, a Sud je postao sud sve tri zajednice. Odredbe koje su regulisale uređenje i nadležnost Suda unaprijedene su i razvijene kako bi odgovorile potrebama ugovora koji se uglavnom odnosio na ekonomsku aktivnost. Sud pravde je imao zadatak da osigura da se, u tumačenju i primjeni Ugovora iz Rima, poštuje pravo. Kako bi izvršio ovaj zadatak, Sud je imao ovlaštenje da kontroliše zakonitost akata Zajednice; da utvrdi da država članica nije ispunila svoje obaveze; da utvrdi da su određene institucije propustile da preduzmu adekvatne mjere, kao i da odlučuje o tužbama za naknadu štete nastale od strane institucija ili službenika Zajednice. Takođe, Sud pravde je imao nadležnost da donese odluku o prethodnom pitanju koje bi mu uputili nacionalni sudovi, što je nadležnost koja je postojala i u okviru Evropske zajednice za uglj i čelik, ali je bila ograničena jer se uglavnom odnosila na važenje akata Savjeta i Visoke vlasti, bez mogućnosti donošenja odluke koja bi se odnosila na njihovo tumačenje.

U narednim godinama, broj predmeta pred Sudom pravde značajno je povećan, sa 23 u 1967. godini, na 139 predmeta u 1989. godini. Ovo povećanje je uticalo na to da se Jedinstvenim evropskim aktom (1986) osnuje Prvostepeni sud 1989. godine. Osim toga, osnivanje ovog suda imalo je za cilj da pruži kvalitetniju sudsku zaštitu kroz dvostepeno suđenje. Kada je Ugovorom iz Maastrichta (1992) uspostavljena Evropska unija, dva nova stuba – zajednička spoljna i bezbjednosna politika i pravosuđe i unutrašnji poslovi – nijesu spadala u nadlež-

<sup>10</sup> O značaju navedene nadležnosti vidjeti str. 33 i 80.

<sup>11</sup> Belgija, Francuska, Njemačka, Italija, Luksemburg i Holandija.

nost Suda pravde zbog njegovog navodnog aktivizma. Ipak, kasnijim izmjenama nadležnosti, uvedenim Ugovorom iz Amsterdama (1997), Sud je odlučivao i u području stuba pravosuđa i unutrašnjih poslova, dok je Ugovor iz Nice (2001) proširio nadležnosti Prvostepenog suda i previdio mogućnost osnivanja specijalizovanih sudova kako bi se unaprijedila efikasnost. Tako je 2004. godine osnovan Tribunal za službeničke sporove, koji je bio nadležan za odlučivanje u sporovima između EU i njenih službenika. Ovaj specijalizovani sud je ukinut 2016. godine, a njegova nadležnost prenijeta je na Opšti sud.

Ugovor iz Lisabona, koji je stupio na snagu 1. decembra 2009. godine, donio je proširenje nadležnosti Suda pravde na oblast slobode, bezbjednosti i pravde, dok je oblast zajedničke spoljne i bezbjednosne politike i dalje ostala najvećim dijelom isključena iz nadležnosti Suda. Izuzeci se odnose na odgovornost Suda da obezbijedi da sprovođenje zajedničke spoljne i bezbjednosne politike ne utiče na primjenu postupaka i obim nadležnosti institucija utvrđenih ugovorima i da su prava fizičkih i pravnih lica zaštićena u sprovođenju ovih politika. Takođe, Lisabonski ugovor je dao obavezujuću pravnu snagu Povelji, što je za posljedicu imalo to da i oblast zaštite ljudskih prava u EU uđe u nadležnost Suda pravde. Značajna novina Lisabonskog ugovora tiče se i samog naziva sudskog sistema EU, koji se od tada naziva Sud pravde EU i koji se sastoji od Suda pravde, Opšteg suda (raniji Prvostepeni sud) i specijalizovanih sudova.

### 3.2. Nadležnosti Suda pravde EU

Sud pravde EU obuhvata: Sud pravde, Opšti sud i specijalizovane sudove. Regulisan je Ugovorom o funkcionisanju EU, Ugovorom o EU, Statutom koji je u formi protokola dodat ugovorima, kao i poslovnica.

Zadatak Suda pravde EU jeste da obezbijedi poštovanje prava prilikom tumačenja i primjene Ugovora. Ovaj zadatak Sud pravde EU ostvaruje: odlučivanjem o tužbama koje podnese država članica, institucija, fizičko ili pravno lice; davanjem prethodnog mišljenja na zahtjev sudova država članica o tumačenju prava EU ili o valjanosti akata koje donose institucije, kao i odlučivanjem u drugim slučajevima predviđenim Ugovorima.

Sud pravde EU odlučuje o:

- 1) tužbi zbog neispunjenja obaveze države članice;
- 2) tužbi za poništaj;
- 3) tužbi zbog propuštanja postupanja;

- 4) tužbi za naknadu štete;
- 5) žalbama;
- 6) prethodnom pitanju upućenom od strane nacionalnog suda.<sup>12</sup>

#### **Tužba zbog neispunjenja obaveze države članice**

Država članica može biti tužena od strane Komisije ili druge države članice zbog toga što nije ispunila obaveze sadržane u Ugovoru ili u sekundarnom zakonodavstvu. Ukoliko Sud pravde EU utvrdi da država članica zaista nije ispunila obavezu, donijeće presudu kojom će je obavezati da to učini, pa je država dužna da, bez odlaganja, preduzme mjere potrebne za izvršenje presude. Kada Evropska komisija smatra da ta država članica nije preduzela mjere potrebne za izvršenje presude Suda, može se obratiti Sudu, nakon što je toj državi omogućila da se izjasni o navodnom neizvršenju presude. Komisija određuje visinu paušalnog iznosa ili novčane kazne koju ta država članica treba da plati i koju smatra primjerenom u datim okolnostima. Ukoliko Sud utvrdi da država članica nije izvršila presudu, može joj naložiti da plati predloženi paušalni iznos ili novčanu kaznu.

#### **Tužba za poništaj**

Kako institucije Unije imaju ograničene nadležnosti koje moraju biti sprovedene u skladu sa Ugovorima, nezakoniti akti koji prekoračuju ove nadležnosti mogu biti predmet sudske kontrole. Tako, Sud pravde EU kontroliše zakonitost zakonodavnih akata i akata institucija EU, izuzev zakonitosti preporuka i mišljenja. Tužbe pred Sudom pravde EU mogu podnijeti tri vrste tužilaca: privilegovani, djelimično privilegovani i neprivegovani. Privilegovani podnosioci tužbi ne moraju da dokazuju pravni interes za pokretanje postupka, jer se smatra da imaju direktan interes u pogledu bilo kojeg akta. To su Evropska komisija, Evropski savjet, Evropski parlament i države članice. Djelimično privilegovani tužioc su Evropska centralna banka, Sud revizora i Komitet regiona, jer je njihovo pravo da zahtijevaju sudsku kontrolu ograničeno svrhom njihovih nadležnosti. Neprivilegovani tužioc su fizička i pravna lica, koja moraju dokazati svoj pravni interes za pokretanje postupka. Prema Ugovoru o funkcionisanju EU, postoje četiri pravna osnova za ocjenu zakonitosti akta: nenadležnosti, bitne povrede postupka, povrede Ugovora ili bilo kojeg pravnog pravila koje se odnosi na njihovu primjenu i zloupotreba ovlašćenja. Ukoliko Sud pravde EU

<sup>12</sup> Zbog svog značaja za razvoj prava EU i njegovo razumijevanje, postupak za dobijanje prethodne odluke je obrađen posebno, vidjeti str. 25.

utvrdi da je tužba osnovana, proglasiće odnosni akt ništavim, a od institucije će zahtijevati da preduzme mjere kako bi izvršila presudu.

### **Tužba zbog propuštanja postupanja**

Ukoliko su institucije, organi, službe ili agencije Unije imale obavezu da djeluju, pa su propustile da to učine i time povrijedile Ugovore, tada države članice i institucije EU mogu podnijeti tužbu Sudu pravde EU. Takođe, tužbu može podnijeti i svako fizičko ili pravno lice, zbog toga što im je neka institucija, organ, služba ili agencija Unije propustila uputiti bilo koji akt, osim preporuke i mišljenja. U svojoj praksi, Sud pravde je zauzeo stav da ovo pravilo treba tumačiti šire, pa je traženo da postoji direktni pravni interes, odnosno da je fizičko ili pravno lice direktno i pojedinačno zainteresovano za akt koji nije usvojen i koji je formalno trebao biti upućen i drugome, kao npr. državi članici.

### **Tužba za naknadu štete**

Po ovim tužbama, Sud pravde EU može dosuditi naknadu za štetu koja je nastala nezakonitim činjenjem ili nepostupanjem Unije. To znači da će EU biti odgovorna za protivpravne aktivnosti koje su u obavljanju službenih dužnosti počinile njene institucije ili službenici. Tužbu može podnijeti država članica ili pojedinac. Odgovornost će biti utvrđena ukoliko Sud pravde EU nađe da je: tužilac pretrpio štetu, da su institucije ili službenici djelovali nezakonito i da postoji direktna uzročna veza između štete i ovih protivpravnih aktivnosti.

### **Odlučivanje po žalbama**

Opšti sud postupa kao prvostepeni po tužbama za poništaj i tužbama zbog propuštanja postupanja. Opšti sud je nadležan i da u prvom stepenu rješava sporove između Unije i njenih službenika. Po žalbi protiv odluka Opšteg suda, koja se može odnositi isključivo na pravna pitanja, odlučuje Sud pravde. Žalba se može izjaviti zbog nenadležnosti Opšteg suda, zbog povrede postupka kojim se povređuju interesi podnosioca žalbe, kao i zbog povrede prava Unije od strane Opšteg suda. Rok za podnošenje žalbe jeste dva mjeseca od dana dostavljanja pobijane odluke. Žalbu može podnijeti bilo koja stranka koja nije uspjela u svom zahtjevu u cjelini ili djelimično. Stranke koje su se uključile u postupak, a koje nijesu države članice i institucije Unije, mogu podnijeti žalbu samo ako se odluka Opšteg suda neposredno odnosi na njih. Ako je žalba dopuštena i osnovana, Sud pravde ukida odluku Opšteg suda. U slučaju da je predmet dovoljno raspravljen, Sud pravde može sam riješiti spor, a u protivnom predmet

mora vratiti na odlučivanje Opštem sudu, koji je obavezan da poštuje odluku Suda pravde.

## **3.3. Sastav i organizacija Suda pravde EU**

Kao što je ranije navedeno, Sud pravde EU obuhvata Sud pravde, Opšti sud i specijalizovane sudove. Njihove nadležnosti, sastav i organizacija rada su različiti.

Sud pravde je sačinjen od po jednog sudije iz svake države članice koje imenuju sporazumno vlade država članica, iz redova lica čija je nezavisnost nesumnjiva i koja imaju kvalifikacije potrebne za imenovanje na najviše pravosudne funkcije u svojim zemljama ili koja su priznati pravници. Ugovor iz Lisabona je uveo posebno vijeće koje daje mišljenje o podobnosti kandidata da obavlja dužnost sudije, prije nego što vlade izvrše imenovanje. Mandat sudija je šest godina, sa mogućnošću reizbora. Sudije biraju predsjednika Suda pravde iz svojih redova, na period od tri godine, sa mogućnošću reizbora. Sud pravde imenuje sekretara i utvrđuje pravila po kojima se uređuje njegova služba. Sud pravde ima svoj poslovnik koji odobrava Savjet.

Sudu pravde u radu pomaže 11 generalnih advokata koji se biraju na isti način i pod istim uslovima kao i sudije. Njihov broj nije konačno određen i podložan je izmjenama. Zadatak generalnih advokata je da potpuno nepristrasno i nezavisno, na javnoj sjednici, podnose obrazložena pravna mišljenja o predmetima koji su im dodijeljeni, prije donošenja konačne presude, kako bi pomogli Sudu pravde u odlučivanju. Ova mišljenja nijesu obavezujuća za Sud pravde, ali jesu uticajna, jer često sadrže detaljne pravne analize relevantnih pitanja iz konkretnih predmeta. Kako bi se postupak ubrzao, Ugovor iz Nice je unio izmjenu koja je podrazumijevala da mišljenje generalnog advokata nije obavezno zahtijevano u svakom predmetu. U skladu sa tim, izmijenjen je Statut i propisano je da mišljenje može biti izostavljeno ukoliko Sud smatra da se u predmetu ne javlja novo pravno pitanje, pa će, nakon što sasluša advokata, odlučiti da rješava predmet bez njegovog predloga odluke.

Sud pravde može zasijedati u punom sastavu, u Velikom vijeću, sastavljenom od 15 sudija, ili u vijećima od po petoro ili troje sudija. Sud će odlučivati u punom sastavu u slučajevima propisanim Statutom<sup>13</sup> ili kada se radi o predme-

13 Razrješenje Ombudsmana, razrješenje člana Komisije, utvrđivanje da član Revizorskog suda ne zadovoljava potrebne uslove ili ne ispunjava obaveze koje proizlaze iz njegove funkcije.

tu koji ima izuzetan značaj. Na primjer, u 2014. godini, Sud je u punom sastavu usvojio mišljenje o usklađenosti Nacrta sporazuma za pristupanje Evropske unije, Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, sa Ugovorima.<sup>14</sup> Veliko vijeće odlučuje kada se radi o posebno složenim ili značajnim pitanjima. Jedan takav predmet jeste *Delvigne*,<sup>15</sup> u kojem je Veliko vijeće donijelo presudu koja se ticala pitanja prava građana Unije da glasaju na izborima za Evropski parlament. Takođe, Sud će odlučivati u formaciji Velikog vijeća kada to zatraži država članica ili institucija Unije kao stranka u postupku. Međutim, većina slučajeva je odlučena od strane vijeća od troje ili petoro sudija.

Opšti sud se sastoji od po dvoje sudija iz svake države članice. U pogledu izbora, pravila su ista kao i za izbor sudija Suda pravde, samo što se ne traži da to budu lica koja imaju kvalifikacije za imenovanje na najviše pravosudne funkcije u svojim zemljama ili koja su priznati pravnici, već se traži da to budu lica čija je nezavisnost nesumnjiva i koja imaju kvalifikacije potrebne za imenovanje na visoke pravosudne funkcije. Postupak imenovanja i mandat istovjetni su kao i za sudije Suda pravde. Sudije biraju predsjednika Opšteg suda iz svojih redova, na period od tri godine, sa mogućnošću reizbora. Takođe, i Opšti sud ima svog sekretara i svoj poslovnik.

Opšti sud zasijeda u vijećima od po troje ili petoro sudija, a vijeća imaju svoje predsjednike koje biraju sudije iz svojih redova. Zbog povećanja broja sudija u 2019. godini, Opšti sud trenutno ima deset vijeća od po petoro sudija. U određenim slučajevima, Opšti sud može zasijedati i u punom sastavu, ali i kao sudija pojedinac. Naime, kada to opravdava pravna složenost, važnost predmeta ili posebne okolnosti, predmet može biti upućen na odlučivanje Velikom vijeću ili vijeću sastavljenom od drugog broja sudija. Sudija pojedinac može odlučivati o pitanjima iz nadležnosti Opšteg suda koja su već razjašnjena ustaljenom sudskom praksom ili koja su dio niza slučajeva sa istim predmetom odlučivanja, od kojih je jedan već pravosnažno riješen, kao i u posebnim slučajevima predviđenim Poslovnikom Opšteg suda. Odluku o ustupanju predmeta sudiji pojedincu donosi vijeće od troje sudija pred kojim se vodi postupak, nakon što saslušaju stranke. Kada se država članica ili institucija Unije koja je stranka u postupku protivi dodjeli predmeta sudiji pojedincu, o predmetu će odlučivati vijeće.

Specijalizovani sudovi se mogu osnivati pri Opštem sudu, kako bi u prvom stepenu sudili po nekim vrstama tužbi ili u nekim vrstama postupaka pokre-

nutim u posebnim oblastima. Osnivaju ih Evropski parlament i Savjet, u redovnom zakonodavnom postupku, donošenjem regulative o osnivanju, kojom se utvrđuju pravila o organizaciji suda i opsegu nadležnosti koja mu je dodijeljena. Protiv odluka koje specijalizovani sudovi donesu može se izjaviti žalba Opštem sudu, isključivo o pravnim pitanjima, a kada je to posebno predviđeno regulativom o osnivanju specijalizovanog suda, žalba se može odnositi i na činjenična pitanja. Članovi ovog suda biraju se iz reda lica čija je nezavisnost nesumnjiva i koja imaju kvalifikacije potrebne za imenovanje na pravosudnu funkciju. Imenuje ih Savjet, jednoglasnom odlukom. Specijalizovani sudovi utvrđuju svoj poslovnik u dogovoru sa Sudom pravde, a poslovnik mora odobriti Savjet. Ako nije drugačije predviđeno regulativom o osnivanju specijalizovanog suda, na njih se primjenjuju odredbe Ugovora koje se odnose na Sud pravde EU i odredbe Statuta Suda pravde EU. Jedini specijalizovani sud koji je do sada bio uspostavljen jeste Službenički sud. U periodu između 2005. i 2016. godine, ovaj sud je odlučivao u sporovima između institucija Unije i njihovih zaposlenih. Godine 2016, ovaj sud je rasformiran, a njegove nadležnosti su prešle na Opšti sud, što je bio dio reforme sudske arhitekture u EU.

### 3.4. Postupak pred Sudom pravde EU

Postupak pred Sudom pravde EU uređen je Statutom Suda pravde EU<sup>16</sup> i posebnim poslovnicima Suda pravde<sup>17</sup> i Opšteg suda<sup>18</sup>. Statut propisuje zajedničke karakteristike postupka, dok se poslovnicima uređuje detaljan postupak pred oba suda, sa određenim specifičnostima. Postupak se pokreće upućivanjem tužbe, odnosno žalbe sekretaru Suda. Tužbe podnijete Sudu pravde EU ne odlažu primjenu osporenog akta, ali Sud može, ukoliko smatra da to zahtijevaju okolnosti, naložiti da se primjena ipak odloži. Takođe, Sud može u predmetu koji je u toku pred njim odrediti bilo koju privremenu mjeru. Države članice i institucije Unije pred Sudom zastupa zastupnik koji se imenuje za svaki pojedinačni predmet, a zastupniku mogu pomagati savjetnici ili pravnici. Ostale stranke mora zastupati pravnik.

Postupak karakterišu dvije faze: pisana i usmena. Pisani dio postupka sastoji se od dostavljanja tužbe, podnesaka, odgovora na tužbu i primjedbi, te od eventualnih replika, kao i svih isprava i dokumenata koji ih potkrepljuju, strankama i institucijama Unije čije su odluke predmet postupka. Podneske

14 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:62013CV0002&from=EN>.

15 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013CJ0650&qid=1597091689316&from=HR>.

16 [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-08/tra-doc-hr-div-c-0000-2016-201606984-05\\_00.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-08/tra-doc-hr-div-c-0000-2016-201606984-05_00.pdf).

17 [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-10/tra-doc-hr-div-c-0000-2016-201608368-05\\_01.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-10/tra-doc-hr-div-c-0000-2016-201608368-05_01.pdf).

18 [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-11/tra-doc-hr-div-t-0000-2018-201810296-05\\_00.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-11/tra-doc-hr-div-t-0000-2018-201810296-05_00.pdf).

sumira sudija izvjestilac. Takođe, u ovoj fazi se određuje vijeće koje će odlučiti o slučaju, kao i generalni advokat koji daje nezavisno pravno mišljenje. Usmeni dio postupka sastoji se od saslušanja od strane Suda, zastupnika, savjetnika i advokata, te mišljenja generalnog advokata, a – prema potrebi – i saslušanja svjedoka i vještaka. U postupak se mogu uključiti države članice, institucije Unije, tijela i agencije Unije, kao i svaka druga osoba koja dokaže da ima pravni interes za ishod postupka pred Sudom. Fizička ili pravna lica ne mogu se uključiti u postupak između država članica, između institucija Unije ili između država članica i institucija Unije. Rasprava pred Sudom je javna, osim ako Sud, po službenoj dužnosti ili na predlog stranaka, zbog ozbiljnih razloga, ne odluči drugačije. Tokom rasprave, Sud može ispitivati vještake, svjedoke i same stranke. O svakoj raspravi se sastavlja zapisnik. Vijećanje Suda je tajno i ostaje tajno, a presude moraju biti obrazložene. Presude se objavljuju u Službenom listu EU, bez izdvojenih mišljenja. U slučaju da je smisao ili dejstvo presude nejasano, Sud daje njeno tumačenje na predlog bilo koje stranke ili institucije Unije koja za to dokaže pravni interes. Sud može, u toku postupka, donijeti presudu zbog propuštanja. Takođe, Statut Suda pravde EU predviđa i mogućnost ponavljanja postupka, za koje se predlog može podnijeti Sudu samo ako se sazna za činjenicu odlučujuće prirode koja u vrijeme donošenja presude nije bila poznata ni Sudu ni stranci koja traži ponavljanje postupka. Prijedlog za ponavljanje postupka ne može se podnijeti nakon isteka roka od 10 godina od dana donošenja presude.

Presude Suda pravde EU su izvršne u skladu sa propisima o građanskom postupku koji su na snazi u državi na čijoj se teritoriji izvršenje sprovodi. Stranka može pokrenuti izvršenje u skladu sa domaćim zakonodavstvom, neposrednim obraćanjem nadležnom organu. Izvršenje može biti prekinuto samo odlukom Suda, ali su sudovi odnosne države članice nadležni za prigovore koji se odnose na nepravilnosti u izvršenju.

Presude Suda pravde EU su obavezujuće za državu članicu, pa ukoliko Sud utvrdi da ta država članica nije izvršila njegovu presudu, može joj naložiti da plati paušalni iznos ili novčanu kaznu.

## IV. Nadležnost Suda pravde za donošenje prethodne odluke

Nacionalni sudovi država članica svakodnevno primjenjuju, tumače i izvršavaju pravo EU. Imajući u vidu njegovu složenost, česte izmjene, specifičnu terminologiju i nomotehniku, nacionalni sudovi mogu imati nedoumice pri njegovom tumačenju i primjeni. Kako bi pomogao nacionalnim sudovima da takve sumnje odagnaju i ispravno protumače i primijene pravo EU, Ugovor o funkcionisanju EU predviđa mogućnost obraćanja nacionalnog suda Sudu pravde EU. U ovom postupku, nacionalni sud može, a u određenim slučajevima će i imati obavezu da Sudu pravde EU uputi pitanje koje je poteklo iz postupka koji se vodi pred nacionalnim sudom, a koje se može odnositi na tumačenje Ugovor ali i na zakonitost i tumačenje akata institucija, organa, službi ili agencija Unije.

Postupak za donošenje prethodne odluke predstavlja mehanizam putem kojeg se ostvaruje dijalog između Suda pravde EU i nacionalnih sudova. Putem ovog dijaloga ostvaruju se značajni ciljevi. Tri su glavna. Prije svega, ovaj postupak pruža pomoć nacionalnim sudovima prilikom tumačenja prava EU, zatim, doprinosi njegovoj jednakoj primjeni, a stvara i dodatni mehanizam za provjeru usklađenosti akata institucija Unije sa primarnim zakonodavstvom.

### 4.1. Upućivanje prethodnog pitanja i donošenje prethodne odluke

#### 4.1.1. Ko može da uputi pitanje?

Član 267 Ugovora o funkcionisanju EU ovlašćuje Sud pravde da donosi prethodne odluke. Ova nadležnost se uspostavlja na isključivu inicijativu nacionalnog suda koji je u dilemi u pogledu tumačenja ili važenja određenih akata Unije, a čije razjašnjenje mu je potrebno kako bi riješio predmet koji je pred njim. Želja stranaka u glavnom postupku ne utiče na obraćanje nacionalnog suda kolegama u Luksemburgu. Sud pravde ne postupa kao žalbeni sud, jer neće odlučivati o meritumu spora koji se vodi pred nacionalnim sudom. Nadležnost Suda pravde jeste da odluči o tumačenju ugovora ili važenju i tumačenju akata institucija, organa, službi ili agencija Unije. Kada Sud pravde donese odluku o prethodnom pitanju, ona je obavezna za nacionalni sud koji mu se obratio. Prema tome, svrha ovog postupka jeste da uspostavi saradnju između Suda pravde i sudova država članica, koja omogućuje jedinstveno tumačenje i primjenu prava EU.

Kako član 267 propisuje da bilo koji sud ili tribunal države članice može uputiti pitanje, Sud pravde je kroz svoju praksu razvio kriterijume za utvrđivanje da li je pitanje upućeno od strane suda ili tribunala, pa se ovi pojmovi smatraju



autonomnim pojmovima prava Unije. Sud se u prethodnoj odluci u predmetu *Abrahamsson*<sup>19</sup> bavio preciziranjem kriterijuma koji se moraju uzeti u obzir kako bi se utvrdilo da li se neko nacionalno tijelo može smatrati sudom. To će biti u slučaju da je to tijelo ustanovljeno zakonom, da je stalno i nezavisno, da je njegova nadležnost obavezna i da u svom postupanju primjenjuje kontradiktorni postupak i pravo (tj. da ne sudi po principu pravičnosti – *ex aequo et bono*). Pod ovim uslovima, Sud pravde je dozvolio ne samo sudovima već mnogo širem spektru tijela da mu upute pitanje. Na primjer, u predmetu *Broekmeulen*,<sup>20</sup> Sud pravde je prihvatio pitanje od Komiteta za žalbe opšte medicine, koji je ustanovljen kao privatno udruženje doktora sa zadatkom odlučivanja po žalbama Komiteta za registraciju, nadležnog za registraciju doktora opšte prakse u Holandiji. U svojoj presudi, Sud pravde je naveo da prethodno pitanje u ovom predmetu treba prihvatiti, jer je Komitet za žalbe profesionalno tijelo koje je imalo zadatak da primjenjuje pravo Zajednice i time je moglo da utiče na ostvarivanje prava koje garantuju akti Zajednice, a njegove odluke su bile konačne i donijete u kontradiktornom postupku.

Uslov obavezne nadležnosti isključuje mogućnost da arbitraže upute prethodno pitanje, jer nadležnost arbitraže zavisi od volje stranaka.<sup>21</sup> Iako, u principu, tužilaštvo ne može uputiti prethodno pitanje, Sud pravde je prihvatio prethodno pitanje koje mu je uputio italijanski *pretore* – sudija koji obavlja funkciju javnog tužioca i istražnog sudije.<sup>22</sup> Sud je u ovom slučaju zauzeo stav da će njegova nadležnost za donošenje prethodne odluke postojati kada prethodno pitanje dolazi od strane suda ili tribunala koji postupa u okviru svog zadatka da presuđuje, nezavisno i u skladu sa zakonom, čak iako određene funkcije tog suda ili tribunala u postupku iz kojeg potiče prethodno pitanje nemaju, striktno govoreći, sudsku prirodu.

#### 4.1.2. Koja pitanja mogu biti upućena?

Član 267 Ugovora o funkcionisanju EU određuje i pitanje o pravu Unije o kojem Sud pravde ima nadležnost da odlučuje. Sudovi država članica mogu se obratiti Sudu pitanjem o tumačenju i važenju (zakonitosti) prava Unije ako

19 <http://curia.europa.eu/juris/document/document>.

[jsf?text=&docid=45065&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=13592008](http://curia.europa.eu/juris/document/document?text=&docid=45065&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=13592008).

20 <http://curia.europa.eu/juris/showPdf>.

[jsf?text=&docid=91094&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=10575124](http://curia.europa.eu/juris/showPdf?text=&docid=91094&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=10575124).

21 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61981CJ0102>.

22 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61986CJ0014>.

smatraju da je odluka Suda o tom pitanju potrebna kako bi mogli donijeti presudu u postupku koji se vodi pred njima. Tumačenje prava Unije odnosi se na tumačenje Ugovora, tumačenje akata institucija, tijela, službi ili agencija Unije, tumačenje opštih principa prava Unije koji se smatraju primarnim pravom, kao i tumačenje međunarodnih ugovora koje je Unija zaključila. Takođe, važno je istaći da Sud pravde može da tumači odredbe nacionalnog prava koje upućuju na direktive, tj. kojima se sprovode direktive.<sup>23</sup>

Pored tumačenja prava EU, Sud pravde ima nadležnost i da, po prethodnom pitanju, odlučuje o zakonitosti akta institucija, tijela, službi i agencija Unije, tj. o njihovoj usklađenosti sa Ugovorima, Poveljom, opštim principima prava EU, te međunarodnim ugovorima koji su direktno primjenljivi i obavezujući za EU. Osim navedenog, Sud je zauzeo stav da može provjeravati i zakonitost neobavezujućih pravnih akata.<sup>24</sup>

Prema tome, zahtjev za prethodnu odluku mora se odnositi na tumačenje ili zakonitost prava Unije, a ne na tumačenje nacionalnog prava, njegovu usklađenost sa pravom EU<sup>25</sup> ili na činjenična pitanja iznesena u okviru glavnog postupka. Sud može odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku samo ako je pravo Unije primjenljivo na predmet u glavnom postupku, a Sud će u svojoj odluci približiti nacionalnom sudu način tumačenja prava Unije, čime će mu omogućiti da odluči o pitanju usklađenosti za potrebe odlučivanja u predmetu koji je pred njim.

Prethodno pitanje se može postaviti u vezi sa bilo kojom oblašću prava Unije, uz izuzetak akata donijetih u oblasti zajedničke spoljne i bezbjednosne politike i određenih ograničenja u oblasti pravosudne i policijske saradnje u krivičnim stvarima.<sup>26</sup>

#### 4.1.3. Kada Sud pravde može odbiti prethodno pitanje?

U svojoj praksi, Sud pravde je razvio dodatne osnove za odbijanje donošenja prethodne odluke, osim onih koji proizlaze iz člana 267 Ugovora o funkcionisanju EU.

23 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62008CJ0175>.

24 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61991CJ0188>.

25 Jedini postupak u kojem Sud pravde EU može utvrđivati usklađenost nacionalnog prava sa pravom EU jeste postupak iz članova 258 i 259 Ugovora o funkcionisanju EU.

26 Sud pravde EU nema nadležnost da kontroliše zakonitost ili proporcionalnost mjera preduzetih od strane policije ili drugih službi za sprovođenje zakona država članica ili izvršenje obaveza nametnutih državama članicama u pogledu poštovanja reda i zakona i zaštite unutrašnje sigurnosti.



nisanju EU. Tako je Sud pravde odbijao da donese odluku po pitanjima koja su bila uopštena, hipotetička i koja nijesu bila postavljena u cilju rješavanja konkretnog predmeta pred nacionalnim sudom. Pitanja koja mu se upute moraju poticati iz postojećeg spora pred tijelom koje je ovlašćeno da taj spor riješi obavezujućom odlukom. U slučaju *Foglia*,<sup>27</sup> Sud pravde nije smatrao da je nadležan, jer je držao da je spor bio smišljen kako bi se dobila odluka o neusklađenosti nacionalnog zakona sa pravom EU. Takođe, Sud je odbijao da donese prethodnu odluku po upućenom pitanju ukoliko nacionalni sud nije dostavio dovoljno podataka o činjeničnim i pravnim detaljima predmeta.<sup>28</sup> Neophodnost da se obezbijedi jasna pozadina slučaja posebno je izražena u složenim oblastima prava koje zahtijevaju detaljne činjenične i pravne informacije, kao što je, na primjer, pravo konkurencije. Stoga, ukoliko značaj prethodnog pitanja za rješenje spora pred nacionalnim sudom ne proizlazi na nesumnjiv način iz spisa predmeta, nacionalni sud mora objasniti zašto smatra da je odgovor Suda pravde neophodan za njegovo presuđenje u glavnom postupku. Nacionalni sud posebno mora objasniti zašto mu je potrebno da određene odredbe prava Unije budu protumačene od strane Suda pravde i kako su te odredbe povezane sa nacionalnim pravom koje treba da primijeni kako bi odlučio u postupku koji se vodi pred njim.<sup>29</sup>

#### 4.1.4. Pravo i dužnost da se uputi pitanje

Nacionalni sudovi nižih instanci imaju diskreciono pravo da odluče da li je upućivanje pitanja Sudu pravde neophodno kako bi donijeli odluku u sporu koji se vodi pred njima. Međutim, za sudove protiv čijih odluka po nacionalnom zakonu ne postoji pravni lijek upućivanje pitanja je obavezno. Kako bi se utvrdilo koji se sudovi smatraju onima protiv čijih odluka ne postoji pravni lijek, razvijena su dva tumačenja. Prema tzv. apstraktnoj teoriji, samo sudovi najviše instance država članica imaju obavezu da upute pitanje, dok konkretna teorija zagovara da nacionalni sud ima obavezu da uputi pitanje ukoliko se protiv njegove odluke u konkretnom predmetu ne može izjaviti pravni lijek. U svojoj praksi, Sud pravde je preferirao konkretnu teoriju. Tako je u jednom od najznačajnijih predmeta Suda pravde, a iz kojeg je proizašla doktrina suprema-cije – *Costa protiv ENEL*<sup>30</sup>, Sud prihvatio pitanje upućeno od strane italijanskog

suda koji nije bio sud najviše instance u zemlji, ali protiv čije se odluke u konkretnom predmetu nije mogla izjaviti žalba zbog male vrijednosti predmeta spora. Prema tome, Sud pravde je konačni arbitar u određivanju koji nacionalni sudovi imaju obavezu da mu upute prethodno pitanje.

Ukoliko nacionalni sud koji je obavezan da uputi prethodno pitanje to ne učini, smatraće se da je prekršio pravo Unije, što može voditi do pokretanja postupka od strane Evropske komisije protiv države članice čiji sud nije uputio pitanje. Takođe, pojedinac koji je pretrpio štetu kao posljedicu neupućivanja prethodnog pitanja kada je to bilo obavezno može tražiti naknadu štete od strane odgovorne države članice.<sup>31</sup>

Međutim, u određenim izuzetnim situacijama, sudovi najviše instance nijesu obavezni da upute pitanje Sudu pravde u pogledu tumačenja prava EU. Ovi izuzeci su određeni od strane Suda pravde u predmetima *CILFIT*<sup>32</sup> i *Da Costa*<sup>33</sup>, na osnovu kojih su doktrine *acte clair* i *acte éclairé* primijenjene u kontekstu postupka donošenja prethodne odluke. Naime, doktrina *acte clair* podrazumijeva da nema potrebe tumačiti jasne, očigledne pravne odredbe.<sup>34</sup> U predmetu *CILFIT*, pitanje je uputio italijanski sud kako bi provjerio da li se treba obratiti Sudu pravde ukoliko je odredba prava Unije, tadašnje Zajednice, nedvosmislena. Na to je Sud konstatovao da nacionalni sudovi nijesu u obavezi da upute pitanja ukoliko pitanje o pravu Zajednice nije relevantno za ishod glavnog predmeta i ukoliko je pravilna primjena prava Zajednice toliko očigledna da ne može izazvati razumnu sumnju. Takođe, Sud je u svojoj odluci ukazao na potrebu da se uzme u obzir da su tekstovi prava Zajednice napisani na više jezika i da su različite jezičke verzije jednako vjerodostojne, pa stoga tumačenje odredbe prava Zajednice implicira poređenje različitih verzija. Čak i u slučaju potpune usklađenosti jezičkih verzija, pravo Zajednice koristi svoju vlastitu terminologiju, a pravni pojmovi nemaju nužno isti sadržaj u pravu Zajednice i u različitim nacionalnim pravima. Svaka odredba prava Zajednice treba biti stavljena u svoj kontekst i tumačena u svjetlu sveukupnih odredaba tog prava, svojih ciljeva, te stanja razvoja u trenutku kada je potrebno primijeniti predmetnu odredbu. Zbog navedenih zahtjeva, oslobođanje od dužnosti upućivanja prethodnog pitanja sudu, pozivanjem na doktrinu *acte clair*, predstavlja težak zadatak.

27 <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=91130&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=10575609>.

28 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62000CJ0318>.

29 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62000C00116>.

30 Za detalje predmeta i objašnjenje doktrine suprema-cije vidjeti str. 50.

31 Vidjeti predmet *Köbler*, na str. 61, kao i predmet *Traghetti*: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=55182&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=14074399>.

32 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:61981CJ0283&qid=1597093924345&from=HR>.

33 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61962CJ0028>.

34 *Clara non sunt sunt interpretanda*.

U skladu sa doktrinom *acte éclairé*, nacionalni sud neće biti obavezan da uputi pitanje Sudu pravde ukoliko se radi o pitanju koje je identično pitanju u vezi sa kojim je Sud već donio prethodnu odluku. Ukoliko nacionalni sud ipak uputi pitanje, Sud će odgovoriti na njega. Predmet *Da Costa* je poslužio kao osnov za uvođenje navedene doktrine u sistem prava Unije. Naime, u ovom predmetu, pitanja koja su upućena Sudu bila su identična onima koje je nacionalni sud uputio u predmetu *Van Gend en Loos*,<sup>35</sup> pa je Sud u svojoj odluci konstatovao da njegova ranija odluka u sličnim predmetima može osloboditi nacionalni sud obaveze da mu uputi pitanje. Zbog toga je smatrano da je ovim predmetom Sud pravde uspostavio sistem precedenta.

#### 4.1.5. Oblik i sadržina zahtjeva za prethodnu odluku

Oblik zahtjeva za prethodnu odluku određuje se nacionalnim pravom. Međutim, kako je taj zahtjev osnova postupka pred Sudom i kako će se dostavljati svim zainteresovanim licima – strankama, državama članicama, Komisiji, institucijama, tijelima ili agencijama Unije koje su donijele akt čije je važenje ili tumačenje predmet spora – preporučuje se da jezik nacionalnog suda bude jednostavan, jasan, precizan, bez suvišnih elemenata. U praksi se deset stranica teksta pokazalo dovoljnim za prikladan opis pravnog i činjeničnog stanja, kao i za objašnjenje razloga obraćanja Sudu.

Sadržina zahtjeva za prethodnu odluku propisana je Poslovníkom Suda pravde EU. Tako, u svakom zahtjevu za prethodnu odluku moraju se navesti: naziv suda koji upućuje zahtjev; tačan naziv stranaka u glavnom postupku i, prema potrebi, lica koja ih zastupaju pred sudom koji upućuje zahtjev; predmet spora u glavnom postupku i relevantne činjenice; relevantne odredbe nacionalnog prava i prava Unije; razlozi koji su naveli sud koji upućuje zahtjev da se pita o tumačenju ili važenju prava Unije; prethodna pitanja; eventualnu potrebu posebnog postupanja po zahtjevu (npr. zbog potrebe zaštite identiteta fizičkih lica uključenih u spor ili zbog posebne hitnosti sa kojom Sud mora postupati po zahtjevu). U nedostatku jednog od navedenih elemenata ili više njih, Sud se može oglasiti nenadležnim za odlučivanje o postavljenim prethodnim pitanjima ili odbaciti zahtjev kao nedopušten. Zahtjev za prethodnu odluku mora sadržati kucani tekst, tj. ne može biti ručno napisan, mora biti datiran i potpisan, te poslat sekretarijatu Suda, po mogućnosti elektronskim putem, korišćenjem posebne aplikacije *e-Curia*. Uz zahtjev se dostavljaju sva dokumenta koja su relevantna i korisna za postupanje u predmetu.

<sup>35</sup> Za detalje predmeta vidjeti str. 37.

Pravo Unije ne propisuje pravilo o tome u kojoj fazi glavnog postupka prethodno pitanje treba da bude upućeno. To može biti učinjeno u bilo kojem momentu od pokretanja postupka pred nacionalnim sudom, pa sve do donošenja presude. Međutim, Sud pravde EU ohrabruje nacionalne sudove da pitanja upute u onoj fazi u kojoj je u glavnom postupku prikupljen dovoljan činjenični i pravni materijal koji će omogućiti nacionalnim sudovima da precizno definišu pitanje, a Sudu pravde da ima dovoljno informacija za donošenje prethodne odluke.

#### 4.1.6. Specifičnosti postupka po prethodnom pitanju: ubrzani i hitni postupak

Postupak donošenja odluke po prethodnom pitanju takođe je regulisan Statutom Suda pravde EU i Poslovníkom Suda pravde. Pravila su uglavnom ista kao i za postupke u drugim nadležnostima Suda, pa se i ovaj postupak može odvijati kroz dvije faze – pismenu i usmenu. Specifičnost ovog postupka je, pored toga što ga pokreće nacionalni sud upućivanjem pitanja o tumačenju ili zakonitosti prava Unije, i to da se pitanje koje je upućeno Sudu pravde dostavlja svim državama članicama (u izvornoj verziji, uz prevod na službeni jezik države kojoj se dostavlja), strankama u glavnom postupku pred nacionalnim sudom, Evropskoj komisiji i instituciji koja je donijela akt čiji su valjanost ili tumačenje sporni, a svi oni su ovlašćeni da učestvuju u postupku tako što će, u određenom roku, dostaviti svoja zapažanja. Njihovo neučestvovanje u pisanom dijelu postupka nije prepreka za kasnije učešće u usmenom dijelu postupka.

Kako je prosječna dužina trajanja postupka donošenja prethodne odluke, u periodu između 2002. i 2006. godine, prešla 20 mjeseci, uvedeni su ubrzani i hitni prethodni postupak. Po zahtjevu za dobijanje prethodnog pitanja može se odlučiti u skladu sa pravilima ubrzanog postupka, na zahtjev tijela koje upućuje pitanje ili po službenoj dužnosti, u situacijama gdje priroda spora zahtijeva postupanje u kratkim rokovima. U tom slučaju, predsjednik Suda odmah određuje dan rasprave, koji se zainteresovanim licima saopštava zajedno sa dostavljanjem zahtjeva za prethodnu odluku. Oni mogu, u roku koji odredi predsjednik, a koji ne može biti kraći od 15 dana, dostaviti podneske ili pisana izjašnjenja. Predsjednik može pozvati zainteresovana lica da svoje podneske ili pisana izjašnjenja ograniče na bitna pravna pitanja koja su postavljena u zahtjevu za prethodnu odluku. Ovi podnesci ili pisana izjašnjenja, ako ih bude, saopštavaju se prije rasprave svim zainteresovanim licima, a Sud odlučuje nakon što sasluša generalnog advokata. Ubrzani postupak je primijenjen npr.

u predmetu *Pringle*,<sup>36</sup> u kojem je postavljeno pitanje da li izmjena Ugovora o funkcionisanju EU, koja je imala za cilj uvođenje mehanizma stabilnosti za državu članice čija je valuta euro, bila validna, jer je izmijenjen Odlukom Evropskog savjeta 2011/199/EU, usvojenom po pojednostavljenoj proceduri, dok je zahtijevana redovna procedura. Sud koji je uputio prethodno pitanje isticao je da je potrebno primijeniti ubrzani postupak zbog rizika da bi odlaganje moglo da šteti stabilnosti euro-zone.

Osim ubrzanog postupka, postoji i hitni prethodni postupak, a može se primijeniti ukoliko se prethodno pitanje odnosi na oblast slobode, bezbjednosti i pravde. Odredbe hitnog postupka primijenice se na zahtjev suda koji je uputio pitanje ili po službenoj dužnosti. Ukoliko sud koji je uputio pitanje predlaže odlučivanje po hitnom postupku, mora već uz zahtjev za prethodnu odluku iznijeti pravne i činjenične okolnosti na kojima zasniva potrebu za hitnošću i koje opravdavaju primjenu ovog posebnog postupka. Kada nacionalni sud nije predložio da se o upućenom pitanju odluči u hitnom postupku, predsjednik Suda može, ako se na prvi pogled čini da je takav postupak potreban, zatražiti od vijeća zaduženog za hitni postupak da preispita potrebu da se odlučuje po ovoj proceduri. Odluku da će slučaj biti razmatran u hitnom postupku donosi vijeće na osnovu izvještaja sudije izvjestioca, te nakon saslušanja generalnog advokata. Ako Sud odluči da primijeni odredbe hitnog postupka, obavijestice stranke u postupku o roku u kojem su dužne da podnesu mišljenja u pisanoj formi. Osim kraćih rokova, razlika je i u licima koja mogu dostaviti pisana zapažanja i licima koja mogu da učestvuju u usmenom dijelu postupka. Tako, Sud može odlučiti da samo stranke u glavnom postupku, država članica čiji je nacionalni sud uputio zahtjev za prethodnu odluku, Evropska komisija, kao i Savjet i Evropski parlament, mogu da dostave pisana zapažanja, u kratkom roku. Svoja zapažanja ostali mogu da iznesu na ročištu, usmeno. Osim kraćih rokova za postupanje i ograničenja u pogledu lica koja dostavljaju svoja zapažanja pisanim putem, u hitnom postupku je karakteristično i to da vijeće može odlučiti da izostavi pisani dio postupka i da odluči na osnovu usmenog postupka, nakon što bude saslušano mišljenje generalnog advokata. U praksi se hitni postupak nije često koristio, a prvi zahtjev po kojem je odlučeno na ovaj način bio je u predmetu C-195/08 PPU,<sup>37</sup> u kojem je zahtjev upućen od strane Vrhovnog suda Litvanije, a ticao se tumačenja Uredbe Savjeta br. 2201/2003

36 <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=130381&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7201025>.

37 <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=67594&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=10752229>.

o nadležnosti i izvršenju presuda u bračnim stvarima i stvarima roditeljske odgovornosti (Uredba Brisel IIA).<sup>38</sup>

#### 4.1.7. Dejstvo odluke o prethodnom pitanju

Sud pravde donosi odluku o prethodnom pitanju u formi presude, poznatu kao prethodna odluka. Međutim, u određenim slučajevima, Sud može da odluči o prethodnom pitanju bez usmenog dijela postupka, kao i bez traženja pisanih izjašnjenja zainteresovanih lica. To će biti slučaj ukoliko je postavljeno pitanje jednako pitanju o kojem je Sud već odlučivao, kada se odgovor na takvo pitanje može jasno izvesti iz sudske prakse ili kada odgovor ne ostavlja mjesta razumnoj sumnji. Tada Sud može, na predlog sudije izvjestioca i nakon što sasluša generalnog advokata, odlučiti rješenjem (npr. u predmetu *Rivas Quichimbo*)<sup>39</sup>.

Nakon objavljivanja presude ili potpisivanja rješenja kojim se završava postupak, sekretarijat Suda šalje odluku nacionalnom sudu koji je uputio zahtjev, te ga poziva da obavijesti Sud o radnjama koje je preduzeo u glavnom postupku. Konačna odluka nacionalnog suda mora biti poslata Sudu. Prethodna odluka je obavezujuća za sud koji je uputio pitanje. U predmetu *Benedetti protiv Munari*,<sup>40</sup> Sud pravde je naveo da je odluka obavezujuća za nacionalni sud u pogledu tumačenja odredbe prava Unije i akta koji je u pitanju. Prema tome, sud koji je uputio pitanje treba da odluči spor na osnovu tumačenja koje je dobio ili da se uzdrži od primjene pravnog akta EU koji je oglašen nevažećim. Međutim, smatra se da je odluka o prethodnom pitanju obavezujuća *erga omnes*, što znači da će pravno obavezivati ne samo sud koji je uputio pitanje već i druge sudove više ili niže instance koji postupaju u istom predmetu, ali i sve države članice u naknadnim predmetima koji se odnose na istu odredbu prava Unije. Ovo dejstvo je očigledno kada Sud pravde odlučuje o važenju sekundarnog zakonodavstva, jer kada Sud utvrdi da je neka odredba nevažeća, to je obavezujuće za sve države članice.<sup>41</sup> Ovakav *erga omnes* efekat prethodnih odluka u pogledu tumačenja prava EU jeste diskutabilan. Postoji shvatanje po kojem odluke Suda pravde u pogledu tumačenja prava Unije nemaju *erga omnes* efekat, jer pravo Unije nije prihvatilo sistem precedenta, pa praksa Suda predstav-

38 <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=67594&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7081090>.

39 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:62012CO0537&from=EN>.

40 <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=89388&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7082075>.

41 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61980CJ0066>.

lja neobavezujuće smjernice nacionalnim sudovima za tumačenje prava Unije. Međutim, po drugom shvatanju, doktrina obavezujućeg precedenta nije strana pravu Unije i upravo je uvedena u pravni sistem kroz odluku Suda u predmetu *Da Costa*. Zaista, u praksi, odluke Suda pravde o tumačenju prava EU imale su faktički *erga omnes* efekat, jer su se nacionalni sudovi uzdržavali da upute pitanje, oslanjajući se na doktrinu *acte éclairé*, dok su se u isto vrijeme u svojim presudama pozivali na tumačenje Suda pravde. U slučaju da sud koji je uputio pitanje odstupi od prethodne odluke, to će predstavljati kršenje Ugovora, koje može voditi pokretanju postupka protiv te države članice.

Odluka Suda pravde o prethodnom pitanju obavezujuća je od momenta objavljivanja i, u principu, *ex tunc* (ima retroaktivno dejstvo), osim ukoliko Sud nije eksplicitno odlučio drugačije. Tako je Sud u određenim predmetima ograničio vremensko dejstvo odluke kako bi izbjegao ugrožavanje pravne sigurnosti ili ozbiljne negativne ekonomske posljedice. To je bio slučaj u predmetu *Defrenne*,<sup>42</sup> gdje je Sud odlučio da načelo jednakog plaćanja žena i muškaraca ima direktno dejstvo, ali je ograničio vremensko važenje svoje odluke, jer bi u suprotnom državama bio nametnut veliki ekonomski izdatak, a bila bi ugrožena i pravna sigurnost.

## V. Doktrine prava Unije razvijene kroz praksu Suda pravde EU

### 5.1. Doktrina direktnog dejstva

#### 5.1.1. Direktno dejstvo osnivačkih Ugovora

Različita su tumačenja prirode EU i njenog prava. Jedno od takvih tumačenja zagovara da, pošto je Unija zasnovana na ugovorima koji su zaključeni između suverenih država, ona predstavlja međunarodnu organizaciju, pa je time i pravo EU – međunarodno pravo. Osnivački ugovori nijesu propisali pravila o direktnom dejstvu, niti o supremaciji prava EU, pošto su države članice pretpostavljale da će pravo Unije, na nacionalnom nivou, imati isto važenje kao međunarodno pravo čiji je status određen ustavima država članica. Naime, postoje dva sistema koja uređuju odnos između međunarodnog i nacionalnog prava: monistički i dualistički sistem. Monistički sistem shvata unutrašnje i međunarodno pravo kao dio jedinstvenog pravnog sistema. Ovo za posljedicu ima da međunarodne pravne norme postaju dio nacionalnog pravnog poretka nakon njihove ratifikacije i objavljivanja, bez potrebe donošenja posebnog pravnog akta kojim bi se uključile u pravni sistem te države. Dualistički sistem daje primat suverenitetu države, pa samim tim pravi razliku između unutrašnjeg i međunarodnog prava, smatrajući ih različitim, odvojenim pravnim sistemima. Međunarodno pravo mora biti transformisano u unutrašnji pravni sistem posredstvom nacionalnog zakona. Ovo bi značilo da pravo Unije neće biti direktno primjenjivano, već indirektno, primjenom nacionalnog zakona. Međutim, Sud pravde EU je u svojim prethodnim odlukama zauzeo drugačiji stav u razumijevanju prirode prava Unije i odnosa sa nacionalnim pravnim sistemima država članica.

Direktno dejstvo znači da odredbe prava Unije, pod određenim uslovima, imaju kapacitet da stvore prava i obaveze za pojedince, koji se, shodno tome, mogu pozvati na njih pred nacionalnim sudovima. Direktno dejstvo prava EU prvi put je pomenuto u prethodnoj odluci koju je Sud donio 1963. godine u predmetu *Van Gend en Loos*. Naime, u ovom predmetu, Sud je odlučio da odredba Ugovora, uprkos činjenici da se odnosi na državu članicu, može imati direktno dejstvo na pojedince, pod određenim uslovima. Kako bi bila direktno primjenljiva, odredba Ugovora mora biti jasna, bezuslovna i nezavisna od dalje implementacije. Uslov jasnosti odredbe znači da ona uspostavlja prava i obaveze za građane EU na jasan i precizan način, tako da su ih stranke svjesne. Međutim, često se navodi da je Sud pravde zauzimao popustljiv stav u vezi

42 Za detalje predmeta vidjeti str. 39.

sa tumačenjem ovog uslova. Tako je u predmetu *Defrenne* Sud smatrao da je samo dio odredbe Ugovora bio jasan i dovoljno precizan, ali da to nije spriječilo njeno direktno dejstvo. Odredba će biti безусловna ukoliko nije izjavljena rezerva od strane države članice, a zbog koje njena primjena podliježe daljim diskrecionim mjerama. Ukoliko odredba navodi da će garantovana prava stupiti na snagu nakon dodatnih zakonodavnih ili izvršnih mjera preduzetih od strane države članice ili od strane EU, smatra se da takva odredba ne može imati direktno dejstvo. Prema tome, direktno dejstvo uspostavljeno u slučaju *Van Gend en Loos* odnosi se na tzv. *vertikalno direktno dejstvo*, tj. na pozivanje na odredbe Ugovora od strane pojedinaca u njihovim odnosima sa državama članicama.

Pored *vertikalnog direktnog dejstva*, odredbe Ugovora mogu imati i *horizontalno direktno dejstvo*, koje znači da se pojedinci, u međusobnim sporovima, mogu pozvati na njih kao na izvor prava i obaveza. Ovo shvatanje je uvedeno prethodnom odlukom u slučaju *Defrenne*,<sup>43</sup> gdje je Sud naveo da su odredbe Ugovora, u principu, obavezne za državu članicu, ali i za privatne poslodavce, što je značilo da se pojedinci mogu pozvati na odredbe Ugovora u sporu protiv njih.

### 5.1.2. Direktno dejstvo uredbi i direktiva

Uprkos činjenici da su uredbi direktno primjenljive i predviđene da budu instrument materijalnog zakonodavstva, Sud pravde je odlučio da se direktno dejstvo uredbi neće podrazumijevati. U prethodnoj odluci donijetoj u predmetu *Azienda Agricola Monte Arcosu*,<sup>44</sup> Sud je napravio razliku između direktne primjenljivosti i direktnog dejstva, navodeći da direktno dejstvo koje uredbi imaju u nacionalnim sistemima ne sprječava mogućnost da primjena određenih njihovih odredaba može zahtijevati usvajanje dodatnih mjera od strane država članica.

Direktno dejstvo direktiva predmet je debate. Kao što je ranije navedeno, direktive su obavezujuće u pogledu cilja koji treba postići, dok nacionalnim vlastima ostavljaju izbor načina i metoda implementacije. Propust države članice da primijeni direktive ugrožava jedinstvenu primjenu prava Unije, ali ugrožava i prava koja pripadaju njenim državljanima. Prema tome, direktive uvijek za-

vise od država članica. Međutim, u prethodnoj odluci u predmetu *Van Duyn*,<sup>45</sup> koji se ticao slobodnog kretanja radnika, Sud je naveo da pojedinci mogu, pod određenim uslovima, da se pozovu na odredbu direktive pred nacionalnim sudovima u odnosima sa državom članicom. Međutim, Sud je uskratio *horizontalno direktno dejstvo* direktivama i to je učinio u prethodnoj odluci u predmetu *Marshall*,<sup>46</sup> navodeći da su direktive upućene državama članicama i da samo njima mogu stvarati obaveze, a ne i pojedincima, koji se stoga ne mogu na njih direktno pozvati u svojim međusobnim odnosima.

### 5.1.3. Izvodi iz prethodnih odluka u kojima je razvijena doktrina direktnog dejstva

#### ***Van Gend en Loos***

U predmetu *Van Gend en Loos*, holandskoj privatnoj firmi je naplaćena carina za uvoz robe iz Njemačke u Holandiju. Ovo je predstavljalo kršenje pravila o slobodnom kretanju robe i nekadašnjeg člana 12 Ugovora iz Rima (važeći član 30 Ugovora o funkcionisanju EU), koji je propisivao da su uvozne i izvozne carine između država članica zabranjene. Holandski upravni sud, koji je bio nadležan za postupanje po tužbi za naknadu štete, a koju je podnio „*Van Gend en Loos*”, uputio je prethodno pitanje Sudu pravde. Pitanje je glasilo da li član 12 Ugovora ima direktno dejstvo u unutrašnjem pravu u tom smislu da se državljanin država članica mogu na osnovu tog člana pozvati na subjektivna prava koja je nacionalni sud dužan zaštititi.

U presudi, Sud je odgovorio na sljedeći način:

„Kako bi se utvrdilo mogu li odredbe međunarodnog ugovora imati takav domet, nužno je razmotriti duh, međusobne odnose i tekst tih odredaba.

Cilj Ugovora o osnivanju EEZ jeste uspostavljanje zajedničkog tržišta čije se funkcionisanje direktno tiče pravnih subjekata u Zajednici, a to znači da je navedeni Ugovor više od sporazuma koji stvara uzajamne obaveze samo između država ugovornica.

<sup>43</sup> Za detalje predmeta vidjeti str. 39.

<sup>44</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61998CJ0403>.

<sup>45</sup> Za detalje predmeta vidjeti str. 42.

<sup>46</sup> Za detalje predmeta vidjeti str. 47.



Ovaj stav nalazi potvrdu u preambuli Ugovora koja se ne poziva samo na vlade nego i na narode, a još je jasnije potvrđen osnivanjem tijela kojima se institucionalizuju suverena prava čije izvršavanje ne utiče samo na države članice nego i na njihove građane.

Nadalje, valja primijetiti da su državljani država članica koje okuplja Zajednica pozvani da sarađuju u funkcionisanju Zajednice putem Evropskog parlamenta i Privrednog i socijalnog odbora.

Pored toga, uloga koju Sud ima na osnovu člana 177, čiji je cilj da osigura da nacionalni sudovi jedinstveno tumače Ugovor, potvrđuje da su države prihvatile da pravo Zajednice ima autoritet na koji se njihovi državljani mogu pozivati pred tim sudovima.

Slijedom navedenog valja zaključiti da Zajednica predstavlja novi pravni poredak međunarodnog prava u čiju su korist države ograničile, premda u ograničenim područjima, svoja suverena prava i čiji su subjekti ne samo države članice nego i njihovi državljani.

Iz toga slijedi da pravo Zajednice, nezavisno od zakonodavstva država članica, uz to što propisuje obaveze za pojedince, takođe im daje i prava koja postaju dijelom njihovog pravnog nasljeđa.

Ta prava ne nastaju samo kada je njihovo ostvarivanje izričito propisano Ugovorom, nego i na osnovu obaveza koje Ugovor na jasno određen način postavlja kako pojedincima, tako i državama članicama i institucijama Zajednice.

Uzimajući u obzir odnos između različitih odredaba Ugovora koje uređuju carine i davanja sa istim dejstvom, valja naglasiti da član 9, koji Zajednicu temelji na carinskoj uniji, sadrži osnovno pravilo o zabrani takvih carina i davanja.

Navedena odredba nalazi se na početku dijela Ugovora u kojem se određuju „temelji Zajednice”, a primijenjena je i izražena u članu 12.

Tekst člana 12 sadrži jasnu i bezuslovnu zabranu koja nije obaveza na činjenje, već obaveza na uzdržavanje od činjenja.

Navedena obveza pritom nije podvrgnuta nikakvoj rezervi država članica koja bi njenu primjenu učinila zavisnom od donošenja pozitivnog propisa unutrašnjeg prava.

Sama priroda ove zabrane čini je potpuno prilagođenom za to da proizvodi direktno dejstvo u pravnim odnosima između država članica i njihovih pravnih subjekata.

Za primjenu člana 12 nije potrebna zakonodavna intervencija od strane država.

Činjenica da su prema navedenom članu adresati obaveze na uzdržavanje od činjenja države članice ne znači samim time da njihovi državljani od nje ne mogu imati koristi.

[...]

Iz izloženog proizlazi da prema duhu, međusobnom odnosu i tekstu odredaba Ugovora član 12 valja tumačiti u smislu da proizvodi direktno dejstvo i daje subjektivna prava koja su nacionalni sudovi dužni zaštititi.”

### ***Defrenne***

U ovom predmetu, gospođa Defrenne, stjuardesa, podnijela je tužbu za naknadu štete, jer su joj plata, otpremnina i penzija bile niže nego one na koje su imale pravo njene muške kolege, a za obavljanje identičnih zadataka.

Nacionalni sud je pitao Sud pravde da li član 119 Ugovora o Evropskoj zajednici uvodi direktno u nacionalno pravo svake države članice načelo jednakosti plata muškaraca i žena za jednak rad i ovlašćuje li stoga radnike, nezavisno od nacionalnih propisa, da pokrenu postupak pred nacionalnim sudovima kako bi osigurali poštovanje tog načela. Takođe, nacionalni sud je interesovalo od kojeg datuma se mora priznati takvo dejstvo.

U presudi, Sud je odgovorio na sljedeći način:



„Pitanje direktnog dejstva člana 119 mora se razmotriti u svjetlu prirode načela jednake plate, cilja ove odredbe i njenog mjesta u sistemu Ugovora.

8. Član 119 ima dvostruki cilj.

9. S jedne strane, uzimajući u obzir različite stepene razvoja socijalnog zakonodavstva u različitim državama članicama, cilj člana 119 je da se izbjegne situacija u kojoj bi preduzeća sa poslovnim sjedištem u državama koje su stvarno sprovele načelo jednake plate bila u nepovoljnijem položaju u tržišnoj utakmici unutar Zajednice u odnosu na preduzeća sa poslovnim sjedištem u državama koje još nijesu uklonile diskriminaciju ženskih radnika u pogledu plate.

10. Sa druge strane, ova odredba čini dio socijalnih ciljeva Zajednice, koja nije samo ekonomska unija, već istovremeno treba zajedničkim djelovanjem da osigura socijalni napredak i stalno poboljšavanje uslova života i rada evropskih naroda, kao što naglašava Preambula Ugovora.

11. Ovaj je cilj naglašen dodavanjem člana 119 u poglavlje posvećeno socijalnoj politici, čija uvodna odredba, tj. član 117, ističe „potrebu unapređenja životnih i radnih uslova radnika, omogućavajući time njihovo ujednačavanje u napretku”.

12. Iz ovog dvostrukog cilja, koji je ujedno ekonomski i socijalni, proizlazi da je načelo jednake plate dio temelja Zajednice.

13. Navedeno razmatranje, osim toga, objašnjava zašto je Ugovor predvidio potpunu primjenu tog načela do kraja prve faze prelaznog razdoblja.

14. Kod tumačenja ove odredbe stoga nije moguće temeljiti argumente na sporosti i otporu koji su u nekim državama članicama odložili stvarnu primjenu ovog osnovnog načela [...].

18. Radi primjene ovih odredaba, valja ustanoviti razliku unutar cijelog područja primjene člana 119 između, sa jedne strane, direktne i otvorene diskriminacije koja se može utvrditi već i pomoću samih kriterijuma jednakog rada i jednake plate, određenih navedenim članom, i, sa druge strane, indirektna i prikrivene diskriminacije koju je moguće utvrditi samo pomoću detaljnijih nacionalnih ili mjera Zajednice za sprovođenje.

19. Nemoguće je ne prepoznati da potpuna implementacija cilja iz člana 119, kroz uklanjanje svake diskriminacije, direktne ili indirektna, između muškaraca i žena radnika, ne samo unutar pojedinih preduzeća već i cijelih grana industrije, pa čak i čitavog privrednog sistema, može u određenim slučajevima uključivati određivanje kriterijuma čija primjena zahtijeva preduzimanje odgovarajućih mjera na nacionalnom i na nivou Zajednice.

20. Takvo se shvatanje nameće jer akti Zajednice o tom pitanju, [...] koji izvršavaju član 119, proširuju uski pojam „jednakog rada”, posebno u skladu sa odredbama Konvencije Međunarodne organizacije rada br. 100 o jednakoj plati iz 1951. godine, čiji član 2 uspostavlja načelo jednake plate za rad „jednake vrijednosti”.

21. Među oblike direktne diskriminacije koje je moguće utvrditi već i pomoću kriterijuma iz člana 119 nužno je uvrstiti posebno one koji proizlaze iz zakonskih odredaba ili kolektivnih radnih ugovora i koji se mogu otkriti na osnovu čisto pravne analize.

22. Ovo je posebno primjenljivo u slučaju nejednake plate muškaraca i žena za jednak rad, obavljen u istoj organizaciji ili službi, bilo privatnoj ili javnoj.

23. U takvoj situaciji – kao što pokazuju i nalaženja presude kojom je upućen zahtjev za prethodnu odluku – sud može utvrditi sve činjenice koje mu omogućuju da odluči prima li radnica nižu platu nego njen muški kolega koji obavlja jednake poslove.

24. U najmanju ruku, u tim je uslovima član 119 direktno primjenljiv i stoga može za pojedince stvoriti subjektivna prava koja sudovi moraju štiti.

25. Uostalom, nacionalne zakonske odredbe donesene radi sprovođenja načela jednake plate u pravilu u bitnome samo reprodukuju sadržaj pojmova iz člana 119 koji se odnose na direktne oblike diskriminacije u slučaju jednakog rada [...].

31. Činjenica, kao što je Sud već utvrdio u drugim okolnostima, da su određene odredbe Ugovora zaista formalno upućene državama članicama ne isključuje istovremenu dodjelu prava svakom pojedincu koji ima interes za ispunjenje obaveza propisanih tim odredbama [...].

40. Odgovor na prvo pitanje je stoga da se na načelo jednake plate sadržano u članu 119 može pozivati pred nacionalnim sudovima i da oni imaju dužnost da osiguraju zaštitu prava koje ova odredba dodjeljuje pojedincima, posebno u slučaju onih oblika diskriminacije koji direktno proizlaze iz zakonskih odredaba ili kolektivnih ugovora, kao i u slučajevima kada muškarci i žene primaju za jednak rad koji se obavlja u istoj organizaciji ili službi, bilo privatnoj ili javnoj, nejednaku platu.”

### **Van Duyn**

Gospođi Van Duyn, holandskoj državljanici, odbijen je ulazak u Ujedinjeno Kraljevstvo, zbog njene namjere da radi u Sagentološkoj crkvi, čije aktivnosti nijesu u to vrijeme odobravane u Ujedinjenom Kraljevstvu. Ovakvu zabranu slobode kretanja radnika Ujedinjeno Kraljevstvo je opravdavalo ograničenjem odredbe Ugovora koju je ta država članica izjavila, a koja je dozvoljavala ograničenja ovoga prava iz razloga javne bezbjednosti. Gospođa Van Duyn je osporavala ovakvu odluku nadležnih vlasti, oslanjajući se na odredbe relevantne Direktive,<sup>47</sup> koja je bila usvojena u cilju harmonizacije nacionalnih ograničenja i koja je propisivala da bi takva odluka trebalo da bude donijeta isključivo na osnovu ličnog ponašanja pojedinca na kojeg se odnosi. Vlada Ujedinjenog Kraljevstva je tvrdila da odredbe navedene Direktive ne mogu imati direktno dejstvo. Stoga je nacionalni sud uputio zahtjev za prethodnu odluku Sudu pravde kojim je tražio da Sud odgovori na tri pitanja: da utvrdi je li član 48 Ugovora o EEZ direktno primjenljiv u smislu da pojedincima dodjeljuje prava koja mogu isticati pred sudovima države članice, da utvrdi je li Direktiva 64/221 direktno primjenljiva tako da pojedincima daje prava koja mogu isticati pred sudovima države članice i da utvrdi treba li član 48 Ugovora i član 3 Direktive 64/221 tumačiti na način da država članica, prilikom ispunjavanja svoje obaveze, mjeru koju preduzima iz razloga javnoga poretka zasniva isključivo na ličnom ponašanju pojedinca o kojemu je riječ.

U presudi, Sud je odgovorio na sljedeći način:

„[...]”

<sup>47</sup> Direktiva 64/221 o uskladjivanju posebnih mjera o kretanju i boravištu stranih državljana koje su opravdane na osnovu javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.

### **Prvo pitanje**

4. Prvim se pitanjem od Suda traži da utvrdi je li član 48 Ugovora o EEZ direktno primjenljiv u smislu da pojedincima dodjeljuje prava koja mogu isticati pred sudovima države članice.

5. Članom 48 st. 1 i 2 određuje se da je sloboda kretanja radnika osigurana po isteku prelaznog razdoblja i da podrazumijeva „ukidanje svake diskriminacije na osnovu državljanstva među radnicima iz država članica u vezi sa zapošljavanjem, primanjima po osnovu rada i ostalim uslovima rada.”

6. Navedene odredbe državama članicama nameću preciznu obavezu koja ne zahtijeva donošenje nikakvog akta od strane institucija Zajednice ili država članica i koja im ne ostavlja nikakvu mogućnost diskrecione ocjene u pogledu njenog ispunjenja.

7. Stav 3, definišući prava koja obuhvata načelo slobode kretanja radnika, podvrgava ta prava ograničenjima koja su opravdana razlozima javnoga poretka, javne sigurnosti i javnoga zdravlja.

Međutim, primjena tih ograničenja podliježe sudskoj kontroli, tako da mogućnost države članice da se pozove na ograničenja ne sprječava da se odredbom člana 48, kojim se utvrđuje načelo slobode kretanja radnika, pojedincima dodijele prava koja oni mogu isticati pred nacionalnim sudovima i koja su ti sudovi dužni štiti.

8. Prema tome, na postavljeno pitanje valja odgovoriti potvrdno.

### **Drugo pitanje**

9. Drugim se pitanjem od Suda traži da utvrdi je li Direktiva Savjeta 64/221 [...] direktno primjenljiva tako da pojedincima daje prava koja mogu isticati pred sudovima države članice.

10. Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je jedina relevantna odredba Direktive sadržana u članu 3 st. 1, kojim se predviđa da „mjere zaštite javnog poretka ili javne sigurnosti treba zasnivati isključivo na ličnom ponašanju pojedinca na kojeg se primjenjuju”.

11. Ujedinjeno Kraljevstvo ističe da član 189 Ugovora pravi razliku između dejstva uredbi, direktiva i odluka, zbog čega valja pretpostaviti da je Savjet, donijevši direktivu umjesto uredbe, željeo da taj akt ima drugačije dejstvo od dejstva uredbe i da stoga ne bude direktno primjenljiv.

12. Međutim, ako su na osnovu člana 189 uredbe neposredno primjenljive i, prema tome, takve prirode da mogu proizvoditi direktna dejstva, iz toga ne proizlazi da druge vrste akata navedene u tom članku nikada ne mogu proizvoditi slična dejstva.

Bilo bi nespojivo sa obavezujućim dejstvom koji se članom 189 priznaje direktivi načelno onemogućiti zainteresovanim pojedincima da se pozovu na obavezu koja se njome utvrđuje.

Posebno bi, u slučajevima kada su tijela Zajednice direktivom obavezala država članice na određeno djelovanje, koristan učinak takvog akta bio oslabljen ako bi se strankama onemogućilo da se na njega pozivaju u postupku pred nacionalnim sudovima i tim sudovima da ga uzmu u obzir kao element prava Zajednice.

Član 177, koji dopušta nacionalnim sudovima da upute Sudu pitanja o valjanosti i tumačenju svih akata institucija bez razlike, podrazumijeva da se stranke mogu pozivati na te akte pred nacionalnim sudovima.

U svakom pojedinom slučaju potrebno je ispitati jesu li priroda, struktura i tekst odredbe o kojoj je riječ takvi da mogu proizvoditi direktno dejstvo u odnosima između država članica i pojedinaca.

13. Time što predviđa da mjere zaštite javnog poretka treba zasnivati isključivo na ličnom ponašanju pojedinca o kojem je riječ, član 3 st. 1 Direktive 64/221 ima za svrhu da ograniči diskreciona ovlaštenja koja nacionalni propisi u pravilu dodjeljuju tijelima nadležnim za ulazak i protjerivanje stranaca.

Sa jedne strane, ta odredba utvrđuje obavezu koja ne podliježe ni jednom ograničenju ili uslovu i koja, prema svojoj prirodi, ne zahtijeva donošenje nikakvog akta od strane institucija Zajednice ili država članica.

Sa druge strane, s obzirom na to da je riječ o obavezi država članica da prilikom primjene klauzule kojom se predviđa odstupanje od jednog od temeljnih načela Ugovora utvrđenog u korist pojedinaca ne uzimaju u obzir činioce koji nijesu povezani sa ličnim ponašanjem, zbog pravne sigurnosti pojedinaca o kojima je riječ, potrebno je omogućiti da se pozivu na tu obavezu iako je ona utvrđena normativnim aktom koji u svojoj cjelini nema direktno dejstvo *ipso jure*.

14. U vezi sa značenjem i tačnim dometom odredbe, mogu se doduše pojaviti pitanja tumačenja, ali ta pitanja mogu riješiti sudovi primjenjujući, prema potrebi, i postupak predviđen članom 177 Ugovora.

15. Prema tome, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da član 3 st. 1 Direktive Savjeta 64/221 [...] pojedincima dodjeljuje prava koja mogu isticati pred sudovima država članice i koja su ti sudovi dužni da štite.

### Treće pitanje

16. Trećim pitanjem se od Suda traži da utvrdi treba li član 48 Ugovora i član 3 Direktive 64/221 tumačiti na način da: „država članica, prilikom ispunjavanja svoje obaveze, mjeru koju preduzima iz razloga javnoga poretka zasniva isključivo na ličnom ponašanju pojedinca o kojem je riječ, ima pravo uzeti u obzir kao element tog ponašanja:

(a) činjenicu da je taj pojedinac član ili je bio član grupe ili organizacije čije aktivnosti država članica smatra protivnim javnom interesu, iako ih propisi te države ne zabranjuju;

(b) činjenicu da pojedinac o kojem je riječ namjerava u državi članici obavljati djelatnost u okviru takve grupe ili organizacije, premda državljanima navedene države članice koji žele obavljati sličnu djelatnost u takvoj grupi ili organizaciji nisu nametnuta nikakva ograničenja.”

17. U tom je pogledu najprije potrebno razmotriti može li članstvo u određenoj grupi ili organizaciji samo po sebi predstavljati lično ponašanje u smislu člana 3 Direktive 64/221.

Iako je tačno da prethodno članstvo generalno ne može opravdati uskraćivanje prava na slobodno kretanje unutar Zajednice pojedincu o kojem je riječ, sadašnje se članstvo, koje odražava učestvovanje u aktivnostima grupe, odnosno organizacije i identifikovanje sa njenim ciljevima i namjerama, može smatrati dobrovoljnim činom tog pojedinca, pa prema tome i dijelom njegovog ličnog ponašanja u smislu navedene odredbe.

18. Uz postavljeno se pitanje nadalje javlja problem koji se ogleda u tome kakvu važnost valja pridati činjenici da nacionalni propisi ne zabranjuju aktivnosti organizacije o kojoj je riječ, iako ih država članica smatra protivnim javnom interesu.

U tom pogledu potrebno je naglasiti da pojam javnoga poretka u kontekstu Zajednice treba usko tumačiti, posebno kada se njime opravdava odstupanje od temeljnog načela slobode kretanja radnika, kako njegov obim ne bi mogla jednostrano određivati svaka pojedina država članica bez nadzora institucija Zajednice.

Uprkos tome, posebne okolnosti koje bi mogle opravdati primjenu pojma javnoga poretka mogu se razlikovati od zemlje do zemlje i od razdoblja do razdoblja, pa je u tom pogledu nadležnim nacionalnim tijelima potrebno priznati marginu procjene u granicama koje postavlja Ugovor.

19. Iz navedenog proizlazi da se od države članice, čija su se nadležna tijela jasno odredila prema aktivnostima određene organizacije označivši ih društveno opasnim i preduzela upravne mjere za njihovo suzbijanje, ne može tražiti da te aktivnosti zabrani zakonom kako bi se mogla pozvati na pojam javnog poretka, ako se takva mjera, u danim okolnostima, ne čini prikladnom.

20. Postavljeno pitanje na kraju otvara problem koji se ogleda u tome ima li država članica pravo, zbog razloga javnoga poretka, zabraniti državljaninu druge države članice da na njenom državnom području bude zaposlen u određenoj grupi ili organizaciji, iako vlastitim državljanima ne nameće slična ograničenja.

21. U tom pogledu Ugovor utvrđuje načelo slobodnog kretanja radnika bez diskriminacije među državljanima država članica, ali se u članu 48 st. 3 dopušta da se prava koja proizlaze iz tog načela ograniče iz opravdanih razloga javnoga poretka, javne sigurnosti i javnoga zdravlja.

Na osnovu navedene odredbe, tim ograničenjima podliježu, između ostalih, pravo na prihvatanje stvarno učinjenih ponuda za zaposlenje, pravo na slobodno kretanje unutar državnog područja država članica u tu svrhu i pravo na boravak u državi članici radi obavljanja posla.

Prema tome, u svim slučajevima u kojima su pomenuta ograničenja primjenljiva, ona imaju takvo dejstvo da se državljaninu jedne države članice može uskratiti ulazak na državno područje druge države članice i boravak na njemu.

22. Sa druge strane, jedno od načela međunarodnog prava za koje se ne može smatrati da se Ugovorom o EEZ željelo isključiti iz primjene u odnosima između država članica protivi se tome da država vlastitim državljanima uskraćuje pravo ulaska na svoje državno područje i boravka na njemu.

23. Iz navedenog proizlazi da država članica, zbog razloga javnog poretka, može, kada to smatra potrebnim, državljaninu druge države članice uskratiti uživanje prava koja proizlaze iz načela slobodnog kretanja radnika radi obavljanja određenog posla, čak i kada vlastitim državljanima ne nameće slično ograničenje.

24. Prema tome, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da član 48 Ugovora o EEZ i član 3 st. 1 Direktive 64/221 treba tumačiti na način da država članica, pri određivanju ograničenja koja su opravdana razlozima javnoga poretka, može uzeti u obzir, kao okolnost povezanu sa ličnim ponašanjem pojedinca o kojem je riječ, činjenicu da je on član grupe ili organizacije čije aktivnosti država članica smatra društveno opasnim iako ih ne zabranjuje, bez obzira na to što nikakva ograničenja nijesu nametnuta državljanima te države članice koji žele obavljati djelatnost sličnu onoj koju državljanin druge države članice namjerava obavljati u okviru tih istih grupa ili organizacija.”

### **Marshall**

Gospođa Marshall je bila zaposlena u zdravstvenoj službi okruga Southampton. Penzionisana je na osnovu nacionalnog propisa koji je predviđao da žene stiču pravo na penziju sa 60, a muškarci sa 65 godina života. Smatrala je da je ovakvo postupanje suprotno Direktivi o jednakom

tretmanu,<sup>48</sup> pa je pred nacionalnim sudom tražila naknadu materijalne i nematerijalne štete. Ujedinjeno Kraljevstvo je isticalo da se pojedinac može pozvati na direktivu samo protiv države, a da država i zdravstvena služba treba da budu tretirane na isti način kao i privatni poslodavci, što bi spriječilo da direktiva propisuje konkretne obaveze za državu. Stoga je nacionalni sud uputio pitanje Sudu pravde da li se pojedinac koji je stranka u sporu protiv države može pozvati na relevantnu odredbu direktive pred nacionalnim sudom.

U presudi, Sud je odgovorio na sljedeći način:

„46. [...] kada su odredbe direktive u pogledu svoje sadržine bezuslovne i dovoljno precizne, na te odredbe se može pozvati pojedinac protiv države kada država nije implementirala direktivu u nacionalno pravo do isteka propisanog roka ili kada je država nepravilno implementirala direktivu.

47. Ovakvo viđenje je zasnovano na shvatanju da bi bilo nespojivo sa obavezujućom prirodom direktiva, koju im dodjeljuje član 189, da se na obavezu koja je njima propisana ne mogu pozvati oni na koje se odnosi. Iz toga je Sud izveo da se država članica koja u propisanom periodu nije usvojila implementirajuće mjere koje se zahtijevaju direktivom ne može protiv pojedinaca pozivati na svoj vlastiti propust da ispuni obaveze koje direktiva propisuje.

48. U pogledu argumenta da se pojedinci ne mogu pozivati na direktivu, mora se naglasiti da, prema članu 189 Ugovora o EEZ, obavezna snaga direktiva, koja predstavlja osnov mogućnosti pozivanja na nju pred nacionalnim sudom, postoji samo u odnosu na svaku državu članicu kojoj je upućena. Slijedi da direktiva, sama po sebi, ne može nametati obaveze pojedincima, te da se protiv pojedinca ne može pozvati na odredbe direktive. Stoga je u ovom slučaju potrebno ispitati može li se za tuženog smatrati da je djelovao u svojstvu pojedinca.

49. S tim u vezi, potrebno je ukazati na to da kada se lice uključeno u sudski postupak može pozivati na direktivu protiv države, ono to može

48 Direktiva Savjeta 76/207/EEZ od 9. februara 1976. godine o primjeni načela ravnopravnosti prema muškarcima i ženama s obzirom na mogućnosti zapošljavanja, stručnog osposobljavanja, profesionalnog napredovanja i radnih uslova.

učiniti bez obzira na svojstvo u kojem država nastupa, bez obzira nastupa li kao poslodavac ili kao državna vlast. U oba je slučaja nužno spriječiti da se država koristi svojim vlastitim propustom da ispuni obaveze propisane pravom Zajednice [...].

56. Prema tome [...], na član 5 (1) Direktive Savjeta br. 76/207 od 9. februara 1976. godine, koji zabranjuje svaku diskriminaciju zasnovanu na polu u pogledu uslova na radu, uključujući i uslove koji regulišu otkaz, može se pozivati protiv državne vlasti koja nastupa u svojstvu poslodavca, kako bi se izbjegla primjena bilo kakvih nacionalnih mjera koje nijesu u skladu sa članom 5 (1).”

#### 5.1.4. Posljedice doktrine direktnog dejstva

Prema doktrini direktnog dejstva, potekloj iz prethodne odluke u predmetu *Van Gend en Loos*, odredba Ugovora, pod određenim uslovima, ima kapacitet da stvori prava i obaveze za pojedince koji se mogu pozvati na nju pred nacionalnim sudovima. Kroz prethodne odluke u predmetima *Defrenne*, *Van Duyn* i *Marshall*, doktrina je proširena kako bi uključila ne samo odredbe ugovora, već i sekundarno zakonodavstvo. Ovo je promijenilo shvatanje pravnog poretka Zajednice kao poretka koji je zasnovan na klasičnom međunarodnom pravu koje se odnosi na države i koje stvara prava i obaveze državama kao stranama ugovornicama. Jednom kada je pravo Zajednice „spušteno” na nivo pojedinaca, oni su počeli da ga koriste i „postali primarni „čuvari” pravnog integriteta prava Zajednice.”<sup>49</sup> Time je promijenjen fokus međunarodnog prava sa države na pojedinca.

Ovakva promjena fokusa imala je višestruke posljedice. Uticala je na sistem izvršenja koji je ranije počivao na ovlašćenjima dodijeljenim Evropskoj komisiji i državama članicama da pred Sudom istaknu kršenje prava Zajednice, što je sistem koji je od samog starta viđen kao nedjelotvoran. U prvih deset godina postojanja Zajednice, Evropska komisija je pokrenula samo deset postupaka protiv država članica, dok su se države članice u potpunosti uzdržale od pokretanja tih postupaka. Time što su pojedinci postali ovlašćeni da se pozovu na odredbe prava EU, bili su u mogućnost da obezbijede da se to pravo primjenjuje pravilno od strane država članica. Stoga je Van Gend en Loos mogao tvrditi da je carina nametnuta od strane holandske Vlade prekršila Ugovor iz Rima, a gospođa

49 Weiler, J. H. H. (1994). *A quiet revolution: The European Court of Justice and Its Interlocutors*. Comparative political studies, 26(4): 510-534, str. 513.



Defrenne je mogla da podnese tužbu za naknadu štete koja je nastala kršenjem principa jednake zarade. Kontrola država članica u poštovanju prava EU od strane pojedinaca stvorila je decentralizovani sistem izvršenja koji nije mogao biti ograničen interesima država članica. Osim toga, time što su pojedinci bili ovlašćeni da štite svoja prava koja su im povjerena pravom EU pred nacionalnim sudovima unaprijeđen je demokratski kapacitet i pravni sistem Unije.

## 5.2. Doktrina supremacije

Doktrina supremacije tiče se odnosa hijerarhije između prava Unije i nacionalnih prava država članica. Kao i u slučaju doktrine direktnog dejstva, Ugovori nijesu eksplicitno propisali da je odnos između ova dva pravna poretka zasnovan na supremaciji prava Unije. Unutrašnji pravni sistemi država članica ne daju uvijek međunarodnom pravu prednost. Čak i u monističkim sistemima, u kojima, kao što je prethodno objašnjeno, međunarodni ugovori mogu biti direktno primijenjeni, oni imaju isti pravni autoritet kao nacionalno pravo. U slučaju da postoji sukob između zakonskih odredaba, on će biti riješen u skladu sa pravilom da ona odredba koja je skorijeg datuma ima prednost. Međutim, Sud je prethodnim odlukama promijenio ovakvo shvatanje.

Supremacija prava EU znači da, u slučaju konflikta, bilo koja odredba prava EU ima primat u odnosu na nacionalno pravo, pa čak i u odnosu na ustavne odredbe. Ovo je prvi put pomenuto 1964. godine, u prethodnoj odluci donijetoj u predmetu *Costa protiv ENEL*,<sup>50</sup> u kojoj je Sud konstatovao da je zbog posebne prirode prava Zajednice pravo država članica njemu podređeno. Naime, ciljevi i duh Unije, tada Zajednice, kao i poseban karakter pravnog sistema koji je uspostavljen Ugovorom iz Rima, postao je sastavni dio nacionalnih pravnih sistema i obavezao sudove država članica da primjenjuju njegove odredbe. Kako su glavni ciljevi Ugovora saradnja i integracija, podređenost prava Zajednice pravu država članica ugrozila bi njegovo poštovanje i jedinstvenu primjenu. U prethodnoj odluci u predmetu *Simmenthal*,<sup>51</sup> Sud je dalje razradio ovu doktrinu, pa je naveo da nacionalni sud, u slučaju da bude suočen sa odredbom nacionalnog prava koja je suprotna pravu Zajednice, istu mora izuzeti iz primjene i neposredno primijeniti pravo Zajednice. Stoga je nacionalni sud ovlašćen da u slučaju konflikta primijeni pravo Zajednice umjesto da čeka odluku ustavnog suda. Pored navedenog, Sud je pojasnio i da ne samo postojeće već i buduće zakonodavstvo država članica mora biti usklađeno sa pravom Zajednice.

50 Za detalje predmeta vidjeti str. 51.

51 Za detalje predmeta vidjeti str. 52.

### 5.2.1. Izvodi iz prethodnih odluka u kojima je razvijena doktrina supremacije

#### *Costa protiv ENEL*

Preduzeće za proizvodnju električne energije čiji je akcionar bio gospodin Costa nacionalizovano je. On je odbio da plati račun za struju, tvrdeći da je nacionalizacija bila suprotna Ustavu Republike Italije i određenim odredbama Ugovora iz Rima. Postupajući sud je uputio pitanje Sudu pravde, ali i Ustavnom sudu. Ustavni sud je smatrao da zakon o nacionalizaciji koji je usvojen nakon zakona o ratifikaciji Ugovora iz Rima treba da ima primat u primjeni. Međutim, Sud pravde je odgovorio na sljedeći način:

„Za razliku od običnih međunarodnih ugovora, Ugovor o EEZ uspostavio je vlastiti pravni poredak koji je, stupanjem Ugovora na snagu, postao sastavni dio pravnih sistema država članica i koji su njihovi sudovi obavezni primjenjivati.

Osnivanjem na neodređeno vremensko razdoblje Zajednice, koja ima vlastite institucije, pravnu sposobnost, sposobnost međunarodnog zastupanja i, tačnije, stvarna ovlašćenja koje proizlaze iz ograničenja nadležnosti ili prenosa ovlašćenja sa država na Zajednicu, države članice su, premda u ograničenim područjima, ograničile svoja suverena prava i tako stvorile pravni sistem koji se primjenjuje kako na njihove državljane, tako i na njih same.

Ugrađivanje odredaba koje potiču iz Zajednice u pravo svake države članice i, uopšte, u tekst i duh Ugovora posljedično uskraćuje državam članicama mogućnost da pred pravnim poretkom koji su prihvatile na osnovu reciprociteta daju prednost naknadnoj jednostranoj mjeri. Takva mjera stoga ne može biti protivna tom pravnom sistemu.

Izvršna snaga prava Zajednice ne može se razlikovati od jedne do druge države zbog pridržavanja kasnijeg nacionalnog zakonodavstva, a da to ne ugrozi ostvarenje ciljeva Ugovora iz člana 5 st. 2 i ne dovede do diskriminacije zabranjene članom 7.



Obaveze preuzete Ugovorom o osnivanju Zajednice ne bi bile bezuslovne već samo uslovne kada bi se mogle dovesti u pitanje budućim zakonodavnim aktima potpisnica.

Tamo gdje Ugovor daje pravo državama članicama da djeluju jednostrano, to se navodi u jasnim i preciznim odredbama [...].

Sa druge strane, zahtjevi država članica da se odstupi od Ugovora podvrgnuti su postupcima odobrenja [...] koji bi postali bespredmetni kada bi se države članice mogle osloboditi obaveza jednostavnim donošenjem zakona.

Prvenstvo prava Zajednice potvrđeno je članom 189, prema kojem uredbe imaju „obavezujuću” snagu i „neposredno su primjenjive u svakoj državi članici”.

Ova odredba, koja ne podliježe nikakvoj rezervi, bila bi bez smisla kada bi država članica mogla jednostrano poništiti njeno dejstvo putem zakonodavnog akta koji bi imao jaču pravnu snagu od prava Zajednice.

Iz svega navedenog slijedi da nacionalne odredbe, bez obzira na to kako su formulisane, ne mogu imati prvenstvo nad pravom koje proizlazi iz Ugovora, koji je autonoman izvor prava, zbog njegove posebne i originalne prirode, a da pri tome to pravo ne izgubi svoj karakter prava Zajednice i da se pri tome ne dovede u pitanje sam pravni temelj Zajednice.

Prenos prava i obaveza koji proizlaze iz Ugovora, iz pravnih sistema država članica u pravni sistem Zajednice, povlači za sobom trajno ograničenje njihovih suverenih prava, nad čime ne može prevladati naknadni jednostrani akt koji nije u skladu s idejom Zajednice.”

### ***Simmenthall II***

Kompanija „Simmenthall”, koja se bavila izvozom mesa iz Francuske u Italiju, podnijela je tužbu za povraćaj takse čiu je naplatu smatrala povredom odredaba Ugovora koje se odnose na slobodno kretanje roba. Italijanski sud je uputio pitanje Sudu pravde, koji je potvrdio navode kompanije, pa je nacionalni sud naredio povraćaj plaćene takse. Međutim, nacionalno tijelo za poreze i takse prigovorilo je da je domaći sud, u skladu

sa domaćim pravom, pitanje o ustavnosti nekog zakona morao uputiti Ustavnom sudu. Povodom ovog prigovora, nacionalni sud pred kojim se vodio postupak, ponovo se obratio Sudu pravde, pitajući, između ostalog, da li u ovoj situaciji nadležni organ ne treba da primijeni nacionalno pravo i da li to može biti učinjeno i bez čekanja da nadležno nacionalno tijelo ukine sporne odredbe nacionalnog zakona.

U presudi, Sud je odgovorio na sljedeći način:

„14. Direktna primjena u ovakvim okolnostima znači da odredbe prava Zajednice treba u potpunosti i ujednačeno primjenjivati u svim državama članicama od trenutka kada stupe na snagu i sve dok su na snazi.

15. Te odredbe su stoga direktni izvor prava i obaveza za sve one na koje se odnose, bilo da je riječ o državama članicama bilo pojedincima koji su stranke u pravnim odnosima koje uređuje pravo Zajednice.

16. To dejstvo odnosi se takođe i na svaki sud koji, kao tijelo države članice, u predmetima iz svoje nadležnosti ima zadatak da štiti subjektivna prava koja je pojedincima dodijelilo pravo Zajednice.

17. Dodatno, na osnovu načela nadređenosti prava Zajednice, odredbe Ugovora i direktno primjenljivih akata institucija, samim stupanjem na snagu imaju, u odnosu na nacionalno pravo država članica, takav učinak da ne samo da čine automatski neprimjenljivom svaku suprotnu im odredbu nacionalnog prava nego, s obzirom na to da te odredbe i akti čine integralni i pravno nadređeni dio pravnog poretka primjenljivog na području svake države članice, takođe sprječavaju valjano donošenje novih nacionalnih zakonodavnih akata u onoj mjeri u kojoj bi takvi akti bili nespojivi sa pravnim pravilima Zajednice.

18. Naime, priznavanje bilo kakvih pravnih učinaka nacionalnim zakonodavnim aktima koji zadiru u područje u kojem Zajednica izvršava svoja zakonodavna ovlašćenja ili koji na neki drugi način nijesu u skladu sa odredbama prava Zajednice značilo bi negirati efikasnost bezuslovno i neopozivo preuzetih obaveza država članica na osnovu Ugovora, te bi to dovelo u pitanje same temelje Zajednice [...].

21. Iz svega gore navedenog proizlazi da svaki nacionalni sud u predmetu iz svoje nadležnosti ima dužnost da u potpunosti primijeni pravo Zajednice i pruži zaštitu pravima koja na osnovu njega pripadaju pojedincima, ostavljajući neprimijenjenom svaku odredbu nacionalnog zakona koja bi mu mogla biti suprotna, bez obzira na to je li donesena prije ili nakon pravnog pravila Zajednice.

22. Shodno tome, svaka odredba nacionalnog pravnog poretka i svaka zakonodavna, administrativna ili sudska praksa koja bi umanjivala učinkovitost prava Zajednice time što bi uskratila sudiji nadležnom za primjenu tog prava ovlaštenje da već u samom trenutku te primjene učini sve što je nužno kako bi ostavio po strani nacionalne zakonodavne odredbe koje bi mogle spriječiti puni učinak pravnih pravila Zajednice bila bi nespojiva sa zahtjevima koji čine samu suštinu prava Zajednice.

23. Takav bi bio slučaj kada bi, u situaciji u kojoj postoji sukob između odredbe prava Zajednice i kasnijeg nacionalnog zakona, rješenje takvog sukoba bilo ostavljeno tijelu sa vlastitom diskrecijom odlučivanja, različitom od suda koji je pozvan da primijeni pravo Zajednice, čak i ako bi prepreka punoj djelotvornosti tog prava bila samo privremene prirode.

24. [...] nacionalni sudija koji u okviru svoje nadležnosti mora primijeniti odredbe prava Zajednice ima dužnost da osigura puno dejstvo tih pravnih pravila, ostavljajući na vlastitu inicijativu neprimijenjenom, ukoliko smatra da je to potrebno, svaku suprotnu odredbu nacionalnog prava, čak i ako je ona donesena kasnije, bez potrebe da zatraži ili čeka prethodno stavljanje van snage te odredbe kroz zakonodavni ili bilo koji drugi postupak predviđen ustavom [...].

26. [...] nacionalni sudija ima dužnost da osigura zaštitu prava priznatih na osnovu odredaba pravnog sistema Zajednice, bez potrebe da zatraži ili čeka da nacionalna tijela ovlaštena u tu svrhu stave izvan snage nacionalne mjere koje bi mogle spriječavati direktnu i trenutnu primjenu pravnih pravila Zajednice.”

### 5.2.2. Posljedice doktrine supremacije

Doktrina supremacije, potekla iz prethodne odluke *Costa protiv ENEL*, uspostavila je pravilo o nadmoćnosti prava Unije nad nacionalnim pravom u slučaju kolizije. Takođe, ova doktrina zahtijeva da ne samo postojeće već i svako novo zakonodavstvo bude usklađeno sa pravom EU. Zbog ovog zahtjeva, nacionalne vlade su onemogućene da primjene politike ili zakonodavstvo koje krši pravo Unije, ali i da usvoje novo zakonodavstvo kojim bi izbjegle ispunjavanje obaveza prema Uniji. Doktrina je doprinijela jedinstvenoj primjeni i interpretaciji prava Unije, jer je Sud pravde u svojim prethodnim odlukama poučio nacionalne sudove da imaju obavezu da primjenjuju pravo Zajednice i da, u postupku pred njima, stave van snage bilo koju odredbu nacionalnog prava koja je suprotna pravu Zajednice. Primarni tumači međunarodnog prava jesu nacionalne vlade, ali je sa doktrinom supremacije ovo promijenjeno, pa je ta uloga dodijeljena pravnim tijelima. Na taj način, nacionalne vlade su ostale uskraćene za mogućnost da tumače pravo u cilju opravdanja svojih politika.

Smatra se da su doktrine direktnog dejstva i supremacije dovele do transformacije Ugovora iz Rima, kao međunarodnog ugovora, u nešto nalik Ustavu EU. Ove doktrine su ujedinile Sud pravde i nacionalne sudove tako da nacionalni sudovi doprinose izvršenju prava Unije u skladu sa interpretacijom Suda pravde. Na taj način, pravo EU je „nacionalizovano” putem dva sredstva – prava Unije na koje su se pozivali pojedinci i nacionalnih sudova koji su izvršavali zakonodavstvo Unije u nacionalnom okviru. Sistem izvršenja, koji je smatran neefikasnim i koji nije raspolagao mogućnošću izricanja novčanih sankcija do 1991. godine, bio je ojačan postupcima koji su pokrenuti pred Sudom pravde od strane pojedinaca, bez mogućnosti nacionalnih vlada da kontrolišu taj proces. Prema tome, dvije doktrine su doprinijele uspostavljanju vladavine prava u EU koja podrazumijeva da kršenje prava mora biti valjano ispitano, da se presude moraju poštovati, a da su nacionalne vlade vezane pravom.

### 5.3. Doktrina državne odgovornosti

Tradicionalna pravna misao tvrdi da pravo kojem nedostaje sankcija ne može biti smatrano pravom u strogom smislu te riječi, već nečim što je bliže pozitivnoj obavezi. Pravo EU je, prema određenim shvatanjima, bilo opterećeno nedostatkom djelotvornih sankcija, što je za posljedicu imalo njegovo kršenje. Prije 1991. godine, sistem izvršenja nije predviđao novčane sankcije za države članice koje odbiju da ispune obaveze EU. Građani koji su pretrpjeli štetu uzrokovanu nezakonitim postupanjem države članice nijesu imali mogućnost da traže naknadu.

Izvršenje prava Unije bilo je dodatno otežano principom procesne autonomije vlasti država članica, prema kojem je pravo Unije bilo izvršavano upotrebom nacionalnih pravnih sredstava, u skladu sa procedurama i formama nacionalnog prava. Pravo EU je garantovalo prava, ali nije obezbijedilo pravna sredstva u slučaju njihove povrede, već je to bilo ostavljeno nacionalnim pravnim sistemima. Međutim, tokom 1991. godine, Sud je u prethodnoj odluci u predmetu *Francovich*<sup>52</sup> ustanovio doktrinu odgovornosti države, prema kojoj država članica može biti odgovorna za štetu koja je nastala povredom prava EU. Ovaj princip je dalje razrađen u predmetima *Brasserie du Pêcheur* i *Factortame*,<sup>53</sup> u kojima je Sud tvrdio da ova doktrina treba da bude primijenjena u slučaju svakog kršenja bilo kojeg izvora prava EU, bez obzira na to da li kršenje potiče od zakonodavne, sudske ili izvršne vlasti. Ovo je značilo da šteta treba da bude nadoknađena ne samo u slučaju da je nastala usljed propusta da se primjeni pravo EU već i usljed pogrešne primjene tog prava. Vlade država članica su u ovom predmetu tvrdile da je doktrina državne odgovornosti postojala samo u onim predmetima koji se tiču odredaba prava EU koje nijesu imale direktno dejstvo, jer bi se, u suprotnom, pojedinci mogli direktno pozvati na njih i na prava koja proizlaze iz takvih odredaba. Međutim, Sud je odlučio da odgovornost države može postojati čak i u slučaju da je prekršena odredba prava EU koja ima direktno dejstvo, jer mogućnost da se pojedinci pozovu na ove odredbe pred nacionalnim sudovima predstavlja minimum zaštite. Takođe, predmet je značajan i zbog toga što je Sud ponovio tri uslova za odgovornost države, s tim da je izmijenio drugi uslov – jasnost prava – za restriktivniji kriterijum – da kršenje mora biti dovoljno ozbiljno, što će biti u slučaju da je kršenje uporno, da se ono vrši uprkos presudi kojom je utvrđeno da kršenje postoji ili uprkos prethodnoj odluci ili riješenom slučaju iz kojeg je jasno da određeno ponašanje predstavlja kršenje prava EU.

Dodatan doprinos razvoju doktrine državne odgovornosti dat je kroz prethodnu odluku u predmetu *Köbler*,<sup>54</sup> kojom je Sud proširio doktrinu, utvrđujući da će države članice biti odgovorne za štetu nastalu usljed kršenja prava EU koje su učinili njihovi najviši sudovi. Odluka je osporavana od strane vlada država članica kao odluka koja ugrožava princip pravne sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa. Međutim, Sud pravde je u svom obrazlaganju pošao od teorije jedinstva države, koja podrazumijeva da se djelovanje svih državnih organa, uključujući i sudstvo, treba pripisati državi. Prema tome, doktrina državne odgovornosti se ne odnosi na ličnu odgovornost konkretnog sudije, već države.

52 Za detalje predmeta vidjeti str. 57.

53 Za detalje predmeta vidjeti str. 60.

54 Za detalje predmeta vidjeti str. 62.

### 5.3.1. Izvodi iz prethodnih odluka u kojima je razvijena doktrina odgovornosti države

#### ***Francovich i Bonifaci***

Spojени predmeti *Francovich i Bonifaci protiv Italije* odnosili su se na primjenu Direktive 80/987/EZ o zaštiti u slučaju insolventnosti, koja je imala za cilj da zaštiti prava radnika u slučaju insolventnosti njihovog poslodavca time što je propisala obavezu da radnici moraju primiti punu isplatu dugovanih plata. Direktiva je trebalo da bude implementirana u nacionalno zakonodavstvo do 1983. godine, ali Italija to nije učinila, pa radnici nijesu bili plaćeni ni pet godina nakon isteka roka. Zbog neizvršavanja obaveza predviđenih Ugovorom, Komisija je tužila Italiju, ali je presuda Suda pravde, takođe, ostala neizvršena. Pored toga, grupa radnika je pred nacionalnim sudom pokrenula postupak za naknadu štete. Nacionalni sud je, između ostalog, pitao Sud pravde da li se Država može smatrati odgovornom za naknadu troškova zaposlenima.

Sud je odgovorio na sljedeći način:

„a) O načelu odgovornosti države:

31. Najprije valja podsjetiti da je Ugovor o EEZ uspostavio vlastiti pravni poredak uklopljen u pravne sisteme država članica koji su njihovi sudovi obavezni primjenjivati, te čiji su subjekti ne samo države članice nego i njihovi državljani kojima pravo Zajednice, pored obaveza, dodjeljuje i prava koja postaju dijelom njihovog pravnog naslijeđa; ta prava ne nastaju samo kada je njihovo ostvarivanje izričito propisano Ugovorom nego i na temelju obaveza koje Ugovor na jasno određen način postavlja kako pojedincima, tako i državama članicama i institucijama Zajednice [...].

32. Takođe, valja podsjetiti da su, kao što proizlazi iz ustaljene sudske prakse, nacionalni sudovi koji u okviru svojih nadležnosti primjenjuju odredbe prava Zajednice dužni da osiguraju punu primjenu tih pravnih pravila i da štite subjektivna prava koja ona dodjeljuju pojedincima [...].

33. [...] puna djelotvornost pravnih pravila Zajednice bila [bi] dovedena u pitanje i zaštita prava koje one priznaju pojedincima bila [bi] oslabljena

ako pojedinci ne bi mogli dobiti naknadu kada su njihova prava povrijeđena povredom prava Zajednice za koju je odgovorna država članica.

34. Mogućnost naknade štete od strane države članice posebno je nužna kada je, kao u ovom slučaju, puna djelotvornost pravnih pravila Zajednice uslovljena radnjom države članice i kada pojedinci posljedično, zbog neizvršenja takve radnje, pred nacionalnim sudovima ne mogu ostvarivati prava koja su im priznata pravom Zajednice.

35. Iz toga proizlazi da je načelo odgovornosti države za štetu koja je pojedincima uzrokovana povredama prava Zajednice za koje je odgovorna država sastavni dio sistema Ugovora.

36. Obaveza država članica da nadoknade te štete zasnovana je takođe na članu 5 Ugovora, na osnovu kojeg su države članice dužne preduzeti sve opšte ili posebne mjere potrebne za osiguranje izvršenja obaveza koje imaju na temelju prava Zajednice. Među tim obavezama je i obaveza otklanjanja protivpravnih posljedica povreda prava Zajednice [...].

37. Iz svega navedenog slijedi da iz prava Zajednice proizlazi načelo prema kojem su države članice obavezne nadoknaditi štetu prouzrokovanu pojedincima povredama prava Zajednice za koje su odgovorne.

#### b) O pretpostavkama za odgovornost države:

38. Iako, dakle, odgovornost države proizlazi iz prava Zajednice, pretpostavke pod kojima ona daje pravo na naknadu štete zavise od prirode povrede prava Zajednice koja je prouzrokovala štetu.

39. Kada, kao u ovom slučaju, država članica ne ispuni svoje obaveze koje ima na osnovu člana 189 st. 3 Ugovora, da preduzme sve mjere potrebne za postizanje rezultata koji je propisan direktivom, puna djelotvornost te odredbe prava Zajednice nameće pravo na naknadu štete kada su ispunjene tri pretpostavke.

40. Prva pretpostavka je da rezultat koji je propisan direktivom sadrži dodjelu prava u korist pojedinaca. Druga pretpostavka je da se sadržaj tih prava može odrediti na osnovu odredaba direktive. Konačno, treća pretpostavka

je postojanje uzročno-posljedične veze između povrede obaveze države i štete koja je nastala oštećenim osobama.

41. Te pretpostavke su dovoljne za dodjelu prava na naknadu štete pojedincima koja se direktno zasniva na pravu Zajednice.

42. Pod tim pretpostavkama, država je dužna da ukloni posljedice nastale štete u okviru nacionalnog prava za naknadu štete. U nedostatku propisa Zajednice, na unutrašnjem je pravnom poretku svake države članice da odredi nadležne sudove i uredi procesna pravila za sudske postupke koji treba da osiguraju punu zaštitu prava koja pojedinci uživaju na osnovu prava Zajednice [...].

43. Između ostalog, potrebno je podsjetiti na to da materijalne i formalne pretpostavke koje u različitim nacionalnim pravima uređuju naknadu štete ne smiju biti manje povoljne od onih koje se odnose na slične zahtjeve u nacionalnom pravu, niti smiju biti takve da u praksi onemogućavaju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje naknade štete [...].

44. U predmetnom slučaju, povreda prava Zajednice od strane države članice zbog neprenošenja Direktive 80/987 u nacionalno pravo u propisanom roku utvrđena je presudom Suda. Rezultat koji je propisan tom Direktivom jeste dodjela prava zaposlenicima na jemstvo isplate njihovih nepodmirenih tražbina po osnovu plate. Kao što proizlazi iz ispitivanja prvoga dijela prvoga pitanja, sadržaj tog prava može se odrediti na osnovu odredaba Direktive.

45. Pod tim uslovima, nacionalni sudovi moraju u okviru nacionalnog odštetnog prava osigurati pravo radnika na ostvarenje prava na naknadu štete koja im je prouzrokovana zato što država nije prenijela direktivu u nacionalno pravo.

46. Nacionalnim sudovima stoga valja odgovoriti da je država članica dužna nadoknaditi štetu koja je za pojedince proizašla iz neprenošenja Direktive 80/987.

### ***Brasserie du Pêcheur i Factortame***

U predmetima *Brasserie du Pêcheur* i *Factortame*, koji su spojeni iz procesnih razloga, Sudu su upućena prethodna pitanja iz Njemačke, odnosno Ujedinjenog Kraljevstva. Oba predmeta su se odnosila na pitanje državne odgovornosti u situaciji gdje je nacionalno zakonodavstvo kršilo odredbe Ugovora koje su imale direktno dejstvo. U predmetu *Brasserie du Pêcheur*, francuski uvoznik piva je smatrao da je Njemačka odgovorna za štetu koju su mu nanijele vlasti te države time što su isključile njegov proizvod sa svog tržišta. Ovo isključivanje je bilo zasnovano na njemačkom zakonu za koji je Sud pravde ranije utvrdio da je u suprotnosti sa principom slobode kretanja roba, predviđenom Ugovorom iz Rima. U predmetu *Factortame*, Ujedinjeno Kraljevstvo je usvojilo zakon kojim su propisani uslovi za ribarenje u britanskim vodama, a koji su bili vezani za državljanstvo, boravište i prebivalište vlasnika brodova. Usljed ovakvih uslova, grupa španskih ribara je izgubila pravo na ribarenje. Sud pravde je utvrdio da ovo zakonodavstvo nije u skladu sa pravom Unije na slobodu osnivanja preduzeća državljana jedne države članice na teritoriji druge države članice. Kako je određivanje privremene mjere bilo odbijeno, španski ribari su pretrpjeli štetu, pa su zahtijevali naknadu od Ujedinjenog Kraljevstva.

Pitanje koje je postavljeno u oba predmeta odnosilo se na to da li doktrina državne odgovornosti obavezuje državu članicu da nadoknadi štetu pojedincima zbog bilo kojeg oblika kršenja prava EU.

Sud je odgovorio na sljedeći način:

„27. Budući da Ugovor ne sadrži odredbu koja izričito i precizno propisuje koje su posljedice povreda prava Zajednice od strane država članica, na Sudu je da, u obavljanju zadatka koji mu je povjeren članom 164 Ugovora, tj. u osiguravanju poštovanja prava pri tumačenju i primjeni Ugovora, odluči o takvom pitanju u skladu s opšteprihvaćenim metodama tumačenja, posebno pozivanjem na temeljna načela pravnog sistema Zajednice i, gdje je to nužno, na opšta načela zajednička pravnim sistemima država članica.

28. Takođe, član 215 st. 2 Ugovora, u pogledu vanugovorne odgovornosti Zajednice za štetu koju prouzrokuju njene institucije ili službenici u izvršavanju svojih dužnosti, upućuje upravu na opšta načela zajednička državama članicama.

29. Načelo vanugovorne odgovornosti Zajednice, izričito propisano članom 215 Ugovora, samo je odraz opšteg načela poznatog u pravnim sistemima država članica prema kojem nezakonito djelovanje ili propust dovodi do obaveze naknade prouzrokovane štete. Ta odredba odražava takođe i obavezu tijela vlasti da nadoknade štetu prouzrokovanu u obavljanju svojih dužnosti.

30. Takođe, treba utvrditi da su, u mnogim nacionalnim pravnim sistemima, pravno uređenje odgovornosti države oblikovali sudovi svojim odlukama.

31. U skladu sa gornjim razmatranjima, Sud je u tački 35 pomenute presude Francovich i drugi zaključio da je načelo odgovornosti države za štetu koja je pojedincima prouzrokovana povredama prava Zajednice, a za koje je odgovorna država, sastavni dio sistema Ugovora.

32. Iz navedenog proizlazi da to načelo vrijedi u svakom slučaju u kojem država članica povrijedi pravo Zajednice, bez obzira na to koje državno tijelo je svojim djelovanjem ili propustom dovelo do povrede.

33. Osim toga, imajući u vidu temeljni zahtjev pravnog poretka Zajednice da pravo Zajednice mora biti primjenjivano na ujednačen način [...], obaveza naknade štete prouzrokovane pojedincima povredama prava Zajednice ne može zavisiti od nacionalnih pravila o podjeli ovlasti između nosilaca vlasti.

34. U pogledu navedenog, treba istaći [...] da se u međunarodnom pravu država koja odgovara za povredu međunarodne obveze smatra jedinstvenim subjektom, nezavisno od toga je li za povredu koja je dovela do štete odgovorna zakonodavna, pravosudna ili izvršna vlast. To posebno važi u pravnom poretku Zajednice, s obzirom na to da su sva tijela vlasti u državi, uključujući zakonodavca, dužna u ispunjavanju svojih dužnosti poštovati norme prava Zajednice koje mogu direktno uređivati položaj pojedinaca.

35. Činjenica da, prema nacionalnom pravu, za povredu o kojoj je riječ odgovara zakonodavac ne može dovesti u pitanje zahtjeve vezane za zaštitu prava pojedinaca koji se pozivaju na pravo Zajednice, u ovom slučaju – na pravo da se pred nacionalnim sudovima ostvari naknade štete prouzrokovane tom povredom.



36. U skladu sa navedenim, nacionalnim sudovima treba odgovoriti da je načelo prema kojem su države članice dužne nadoknaditi štetu prouzrokovanu pojedincima povredama prava Zajednice za koje su one odgovorne primjenljivo u slučajevima kada je za predmetnu povredu odgovoran nacionalni zakonodavac.”

### **Köbler**

Gospodin Köbler je radio kao profesor na univerzitetu u Austriji. Prijavio se za povećanje zarade, po zakonu koji je propisivao da na to imaju pravo profesori sa 15 godina radnog iskustva na univerzitetima u Austriji. Nakon što je njegova prijava bila odbijena sa obrazloženjem da nije ispunio uslove, jer njegovo radno iskustvo nije stečeno isključivo u Austriji, već i na univerzitetima drugih država članica, pokrenuo je postupak pred Vrhovnim upravnim sudom Austrije, tvrdeći da je na taj način povrijeđen Ugovor. Ovaj sud se obratio Sudu pravde prethodnim pitanjem, ali ga je povukao, jer je u međuvremenu saznao za odluku u identičnom slučaju, u kojoj je Sud pravde konstatovao da države članice mogu obezbijediti određene dodatke za lojalnost koji predstavljaju derogaciju principa slobode kretanja radnika. Ovaj argument je upotrebio i Vrhovni upravni sud kada je odlučivao u slučaju profesora, pa je konstatovao da ovakvo povećanje zarade predstavlja dodatak za lojalnost i da stoga može predstavljati odstupanje od principa slobode kretanja radnika. Međutim, gospodin Köbler se nije složio sa takvom odlukom, pa je podnio tužbu sudu u Beču, tražeći naknadu štete koju mu je uzrokovao Vrhovni upravni sud, jer je njegov tužbeni zahtjev odbio bez sprovođenja postupka za prethodnu odluku. Prethodnim pitanjem koje je uputio sud u Beču je, između ostalog, pitao da li je načelo prema kojem su države članice obavezne nadoknaditi štetu koju su prouzrokovale pojedincima kršenjem prava Zajednice za koje su one odgovorne takođe primjenljivo kada navodno kršenje proizlazi iz odluke suda koji odlučuje u najvišem stepenu i da li, ako je tako, pravni sistem svake države članice treba da odredi sud koji će biti nadležan da odlučuje u sporovima koji se odnose na takvu naknadu.

U presudi, Sud je odgovorio na sljedeći način:

„30. Prvo, kao što je Sud više puta zaključio, načelo odgovornosti države članice za štetu koju je prouzrokovala pojedincima kršenjem prava Zajednice za koje je ona odgovorna, dio je sistema Ugovora [...].

31. Sud je, takođe, odlučio da se to načelo primjenjuje u svakom slučaju u kojem država članica povrijedi pravo Zajednice, o kojoj god vlasti države članice da se radi, čije je činjenje ili nečinjenje dovelo do povrede [...].

32. U međunarodnom pravu, država koja je odgovorna za kršenje međunarodne obaveze posmatra se kao jedinstveni entitet, bez obzira na to da li je povredu učinila zakonodavna, sudska ili izvršna vlast. To se načelo treba primijeniti *a fortiori* na pravni poredak Zajednice, s obzirom na to da su sve državne vlasti, uključujući zakonodavnu, obavezne obavljati svoje zadatke u skladu s pravilima prava Zajednice koja direktno utiču na situaciju u kojoj se nalaze pojedinci [...].

33. U svjetlu ključne uloge koju sudstvo igra u zaštiti prava koja pojedinci izvode iz prava Zajednice, puna efektivnost tih pravila bila bi dovedena u pitanje i zaštita tih prava bila bi oslabljena ako pojedinci ne bi bili u mogućnosti da, pod određenim uslovima, dobiju naknadu kada postoji uticaj na njihova prava zbog povrede prava Zajednice koja se može pripisati odluci suda države članice koji sudi u najvišem stepenu.

34. Potrebno je, u tom kontekstu, naglasiti da je sud koji odlučuje u najvišem stepenu po definiciji posljednje sudeće tijelo pred kojim pojedinci mogu braniti prava koja su im zajemčena pravom Zajednice. S obzirom na to da povredu prava konačnom odlukom tog suda nije moguće ispraviti, pojedincima se ne može negirati mogućnost da tvrde da postoji odgovornost države kako bi na taj način pravnim putem zaštitili svoja prava.

35. Dalje, kako bi se posebno zaštitilo od povreda prava koja su pojedincima zajemčena pravom Zajednice, prema stavu 3 člana 234 EZ, sud protiv čije odluke ne postoji pravni lijek mora uputiti Sudu pravde prethodno pitanje.

36. Posljedično, iz uslova za zaštitu prava pojedinaca na temelju prava Zajednice proizlazi da treba da postoji mogućnost dobijanja naknade štete pred nacionalnim sudovima za štete koje su prouzrokovane kršenjem tih prava, zbog odluke suda koji sudi u najvišem stepenu [...].

37. Određene vlade koje su u postupku podnijele svoja razmatranja tvrde da se načelo odgovornosti države za štetu koju su prouzrokovale pojedincima kršenjem prava Zajednice ne može primijeniti na odluke



nacionalnog suda koji sudi u najvišem stepenu. U vezi sa tim su ponudile argumente koji se temelje, posebno, na načelu pravne sigurnosti i, specifičnije, na načelu *res iudicata*, nezavisnosti i autoritetu sudstva i nepostojanju suda koji je nadležan rješavati sporove koji se odnose na odgovornost države za takve odluke.

38. U tom pogledu se važnost načela *res iudicata* ne može osporiti (vidjeti odluku *Eco Swiss* [...]). Kako bi se osigurala stabilnost prava i pravnih odnosa i sigurno sprovođenje pravde, važno je da sudske odluke koje su postale konačne, nakon što su iskorišteni svi pravni lijekovi ili su istekli rokovi, ne mogu više biti dovedene u pitanje.

39. No, potrebno je imati na umu da priznavanje načela odgovornosti države za odluku suda koji odlučuje u najvišem stepenu nema, samo po sebi, za posljedicu dovođenje u pitanje te odluke kao *res iudicata*. Postupci u kojima se utvrđuje odgovornost države nemaju istu svrhu i ne uključuju nužno iste stranke kao postupci koji rezultiraju odlukom koja ima značenje *res iudicata*. Tužilac će u postupku za utvrđivanje odgovornosti države, ako bude uspješan, doći do naloga za naknadu štete protiv nje, ali ne nužno i naloga koji poništava *res iudicata* status sudske odluke zbog koje je šteta nastala. U bilo kojem slučaju, načelo odgovornosti države, koje je dio prava Zajednice, zahtjeva takvu naknadu, ali ne i reviziju sudske odluke zbog koje je došlo do štete.

40. Slijedi da načelo *res iudicata* ne sprječava priznavanje načela odgovornosti države za odluku suda koji sudi u najvišem stepenu.

41. Ne mogu biti potvrđeni ni argumenti zasnovani na nezavisnosti i autoritetu sudstva.

42. Što se tiče nezavisnosti sudstva, načelo odgovornosti o kojem je riječ ne odnosi se na ličnu odgovornost sudije, nego države. Mogućnost da će pod određenim okolnostima država biti odgovorna za sudske odluke protivne pravu Zajednice očigledno ne sadrži nikakav poseban rizik da će biti dovedena u pitanje nezavisnost suda koji sudi u najvišem stepenu.

43. Što se tiče argumenta koji se temelji na riziku od umanjivanja autoriteta suda koji sudi u najvišem stepenu zbog činjenice da bi njegove konačne odluke mogle biti indirektno dovedene u pitanje u postupcima u

kojima država može biti odgovorna za takve odluke, postojanje prava na zahtjev koji omogućava, pod određenim uslovima, naknadu štetnih dejstava pogrešne sudske odluke, takođe se može smatrati takvim da poboljšava kvalitet pravnog sistema i zbog toga dugoročno i autoritet sudstva [...].

50. Iz navedenoga slijedi da je načelo prema kojem su države članice odgovorne da omoguće naknadu štete prouzrokovane pojedincima zbog povrede prava Zajednice za koju su odgovorne takođe primjenljivo kada navodna povreda proizlazi iz odluke suda koji sudi u najvišem stepenu. Na pravnom je poretku svake države članice da odredi sud koji će biti nadležan da sudi u sporovima koji se odnose na tu naknadu.

### 5.3.2. Posljedice doktrine državne odgovornosti

Doktrina državne odgovornosti, uspostavljena u prethodnoj odluci u predmetu *Francovich*, a kasnije razrađena kroz predmete *Brasserie du Pecheur, Factortame* i *Köbler*, podrazumijeva da će država članica imati obavezu da nadoknadi štetu koju je uzrokovala kršenjem prava EU. Ova doktrina je obično smatrana korektivnim mehanizmom za nepriznavanje *horizontalnog direktnog dejstva* direktivama, a što je Sud naveo u predmetu *Marshall*. Ovo znači da direktive ne mogu stvoriti obaveze za pojedince i da se stoga pojedinci ne mogu pozvati na njih u postupku pred nacionalnim sudom. Kako su direktive važno zakonodavno sredstvo koje se često upotrebljava u oblasti zapošljavanja i socijalne politike, ovo odbijanje da im se prizna direktno horizontalno dejstvo moglo je da ugrozi prava radnika u privatnom sektoru. Sa doktrinom državne odgovornosti, ovaj nedostatak je bio ublažen u određenoj mjeri, pa je omogućeno pojedincima da zaštite svoja prava i u odsustvu direktne primjene.

Doktrina državne odgovornosti stvorila je dodatnu odgovornost za državu članicu koja ne poštuje obaveze prema Uniji. Kao što je ranije navedeno, Evropska komisija je ovlašćena da podnese tužbu Sudu pravde protiv države članice koja je propustila da ispuni svoju obavezu da primijeni pravo EU. Sa doktrinom direktnog dejstva, država članica će biti odgovorna ne samo Uniji već i pojedincu koji je pretrpio štetu. Na ovaj način, Sud je uspostavio pravno sredstvo u okviru prava Unije koje mogu upotrebljavati pojedinci pred nacionalnim sudovima, stvarajući na taj način decentralizovan sistem sankcionisanja država članica.

Princip nacionalne procesne autonomije znači da je pitanje pravnih sredstava i procedura uređeno nacionalnim pravom, što je otežavalo izvršenje prava

EU i ugrožavalo njegovu jedinstvenu primjenu. Iako je doktrina ostavila nacionalnim sudovima da utvrde postojanje štete i da obezbijede naknadu, Sud je, kroz prethodnu odluku u predmetima *Brasserie du Pêcheur i Factortame*, razradio ranije uspostavljene kriterijume za odgovornost države, stvarajući time uputstva nacionalnim sudovima i jačajući jedinstveni pristup u odlučivanju o odgovornosti države. Prema tome, smatra se da je doktrina državne odgovornosti, uzeta zajedno sa sistemom novčanih kazni koji je uveden Ugovorom iz Mاستrihta, uticala na efikasnost prava Unije, stvarajući „savršeniji sistem prava”<sup>55</sup> i unapređujući odgovornost država članica za kršenje prava, kao jednog od glavnih zahtjeva vladavine prava.

## VI. Zaštita osnovnih prava u EU

### 6.1. Uspostavljanje i razvoj zaštite osnovnih prava

Na samom početku pravni sistem Zajednice nije sadržao odredbe koje se odnose na zaštitu ljudskih prava. To je bilo opravdano ekonomskom prirodom Ugovora i uspostavljanjem Savjeta Evrope, koji je važio za primarnu organizaciju u zaštiti ljudskih prava. Međutim, zaštita ljudskih prava u EU pretrpjela je značajne promjene. Danas postoje tri pravna izvora ljudskih prava u EU: ustavne tradicije država članica, Povelja osnovnih prava EU<sup>56</sup> i Evropska konvencija o ljudskim pravima (u daljem tekstu: Konvencija).

Smatra se da je razvoj osnovnih prava na nivou Zajednice započeo predmetom *Stork*,<sup>57</sup> iako je u tom predmetu Sud uskratio zaštitu. Naime, Sud je 1958. godine primio tužbu za poništaj odluke Visoke vlasti Evropske zajednice za ugalj i čelik. Tužilac je tvrdio da je odluka Visoke vlasti prekršila prava pojedinaca koja su bila zaštićena ustavom Njemačke. Sud je odbacio tužbu uz obrazloženje da nije ovlašćen da primjenjuje nacionalno pravo, pa, prema tome, nije ni obavezan osnovnim pravima koja su garantovana ustavima država članica. Ova odluka Suda izazvala je zabrinutost na nacionalnom nivou, jer su ovlašćenja Zajednice jačala, što nije bilo praćeno zaštitom osnovnih prava. Stoga je njemački Ustavni sud u presudi *Solange I* zauzeo stav da zadržava mogućnost da ne primijeni pravo Zajednice sve dok osnovna prava ne budu adekvatno zaštićena u njenom pravnom poretku. Sud pravde je u kasnijim predmetima postepeno mijenjao shvatanje izraženo u predmetu *Stork*. Promjena se, pored navedenog stava nacionalnog suda koji je direktno uticao na autoritet prava Zajednice, može objasniti i kao logična posljedica sazrijevanja novog pravnog sistema, koji je od predmeta *Van Gend en Loos* i *Costa protiv ENEL* obogaćen direktnim dejstvom i supermacijom. Takav sistem mogao je direktno uticati na građane, pa je morao uključiti i zaštitu njihovih prava.

Prvi konkretni korak ka uspostavljanju zaštite osnovnih prava u okviru pravnog sistema Zajednice učinjen je kroz prethodnu odluku u predmetu *Stauder*.<sup>58</sup> U ovom predmetu, Sud pravde je osnovna prava uključio u pravni sistem Zajednice, i to putem opštih principa koji sadrže osnovne koncepte pra-

55 Cruz, J. B. (2010). *Francovich and Imperfect Law*. In M. P. Miguel & L. Azoulai (Eds.). *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty* (pp. 418–422).

56 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=HR>.

57 <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=86917&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15173006>.

58 Za detalje ovog predmeta vidjeti str. 72.

va i pravde izvedene iz pravnih sistema država članica. Dalja razrada zaštite osnovnih prava i pravnih izvora te zaštite uslijedila je u prethodnoj odluci u predmetu *Internationale Handelsgesellschaft*,<sup>59</sup> u kojoj je Sud ponovio supremaciju prava Zajednice i konstatovao da važenje prava Zajednice ne može biti ispitivano sa aspekta osnovnih prava garantovanih ustavima država članica. Međutim, Sud je takođe smatrao i da je zaštita osnovnih prava u Zajednici inspirisana zajedničkim ustavnim tradicijama država članica i da ova zaštita mora biti obezbijedena u okviru ciljeva i strukture Zajednice. Na ovaj način, Sud je „pomirio” supremaciju prava Zajednice sa poštovanjem ustavnih tradicija država članica.

U sadašnjem pravnom poretku Unije, Konvencija predstavlja pravni izvor zaštite ljudskih prava. U prethodnoj odluci u predmetu *Hauer*,<sup>60</sup> Sud je prvi put priznao značaj Konvencije za pravni poredak Zajednice i tako ojačao sistem zaštite osnovnih prava koji je do tada bio izgrađen na komparativnom pravu država članica. U svojoj presudi, Sud je još jednom odbio da ispituje pravo Zajednice sa aspekta ustavnog prava države članice i umjesto toga izvršio je njegovu kontrolu u skladu sa odredbom Prvog protokola uz Evropsku konvenciju koja je odobravalala lišenje prava na imovinu iz razloga javnog interesa.

Jedno vrijeme se smatralo da je zaštita ljudskih prava uvedena postepeno u pravni sistem Unije kako bi ograničila diskreciju supranacionalnih institucija. Međutim, u prethodnoj odluci u predmetu *Wachauf*,<sup>61</sup> Sud je zauzeo stav i da su države članice obavezne da poštuju osnovna prava kada primjenjuju pravo Zajednice. Na ovaj način, Sud je proširio svoju nadležnost, koja je sada uključivala i kontrolu nacionalnih mjera za implementaciju zakonodavstva Zajednice.

## 6.2. Formalizacija zaštite – Povelja o osnovnim pravima

Postepeno uvođenje zaštite osnovnih prava u pravni sistem EU putem prakse Suda pravde vodilo je do zakonodavnog razvoja i formalizacije zaštite. Naime, Ugovor o EU (1992) u članu 6 (2) (sadašnji član 6 (3)) uključio je odredbu da osnovna prava, izvedena iz ustavnih tradicija i garantovana Evropskom konvencijom, obavezuju EU. Nakon toga, uslijedio je Ugovor iz Amsterdama (1997), koji je omogućio Savjetu da utvrdi postojanje ozbiljnog i trajnog kršenja principa na kojima je zasnovana Unija, a među kojima je i poštovanje ljudskih

prava i osnovnih sloboda. U tom slučaju, Savjet je, uz saglasnost Evropskog parlamenta, mogao da suspenduje neka prava država članica koja proizlaze iz Ugovora. Takođe, Ugovor iz Amsterdama je proširio nadležnost Suda da ispituje saglasnost mjera institucija Zajednice sa opštim principima osnovnih prava.

Evropski savjet je, 1999. godine, istakao potrebu za uspostavljanjem povelje koja bi sadržala evropski katalog osnovnih prava. Već naredne godine, Evropski parlament, Komisija i Savjet svečano su proglasili Povelju, koja je sadržala građanska, politička i socijalna prava. Ova Povelja je kodifikovala prava iz različitih izvora kako bi ih učinila vidljivim građanima Unije, doprinoseći na taj način pravnoj sigurnosti. U prvom periodu, Povelja nije bila pravno obavezujuća, što je spriječilo nametanje formalnih obaveza institucijama EU. Umjesto toga, više je koristila kao alat za stvaranje ili interpretaciju opštih principa koji su pravno obavezujući.

Ugovor iz Lisabona unaprijedio je zaštitu osnovnih prava u okviru Unije. Iako Povelja nije direktno uvrštena u taj Ugovor, njime je izmijenjen član 6 Ugovora o EU, čime je Povelja postala pravno obavezujuća, sa statusom primarnog izvora prava Unije. Inspirisana je Evropskom konvencijom, Evropskom socijalnom poveljom, drugim dokumentima iz oblasti zaštite ljudskih prava, kao i zajedničkim ustavnim tradicijama država članica, pa sadrži tradicionalna osnovna prava, ali i određena savremena i socijalna prava i principe. Stoga neke odredbe Povelje predstavljaju preuzimanje, preciziranje, ali i razvoj postojećih instrumenata o ljudskim pravima. Primjeri uključuju apsolutnu zabranu smrtnih kazni (član 2), zabranu reproduktivnog kloniranja ljudi (član 3) i zabranu diskriminacije na „novim” osnovama, kao što su invalidnost, starosna dob i seksualna orijentacija (član 21).

Iako je Evropska konvencija od predmeta *Hauer* imala poseban značaj za zaštitu ljudskih prava u EU, Lisabonski ugovor je njen značaj izdigao na još veći nivo. Evropska konvencija nije više izvor inspiracije za stvaranje opštih principa prava, već je glavni materijalni osnov za zaštitu ljudskih prava u EU. Naime, Povelja u članu 51 st. 3 propisuje da, u onoj mjeri u kojoj Povelja sadrži prava koja odgovaraju pravima garantovanim Konvencijom, značenje i opseg primjenjivih prava jednaki su onima iz Konvencije. Ovom odredbom Sud pravde EU postao je vezan materijalnim odredbama Evropske konvencije, ali i praksom Evropskog suda za ljudska prava. Prava koja je Povelja inkorporirala iz Evropske konvencije tumači Sud prave EU, ali u tome mora slijediti tumačenje kolega iz Strazbura, posebno ukoliko su određena sporna pitanja već razjašnjena kroz njihovu praksu.

59 Za detalje ovog predmeta vidjeti str. 73.

60 Za detalje ovog predmeta vidjeti str. 74.

61 Za detalje ovog predmeta vidjeti str. 76.

Područje primjene Povelje regulisano je tako da njene odredbe vezuju institucije, organe, službe i agencije Unije, ali i države članice, i to samo kada primjenjuju pravo Unije.<sup>62</sup> Iako je zaštita ljudskih prava u Uniji unaprijeđena, Unija nije postala organizacija za zaštitu ljudskih prava, niti je Sud pravde EU postao sud za ljudska prava sa nadležnošću tumačenja Evropske konvencije i drugih međunarodnih konvencija koje se bave tematikom ljudskih prava. Povelja je u članu 51 st. 2 propisala da se njome ne proširuje područje primjene prava Unije izvan nadležnosti Unije, pa njeni sudovi tumače i primjenjuju osnovna prava u pogledu svakodnevnih aktivnosti koje se odnose na materijalno pravo Unije, a kroz redovna pravna sredstva, kao što su tužba za poništaj ili postupak donošenja prethodne odluke. To znači da će se Povelja primjeniti ukoliko se predmet tiče ne samo nekog prava zaštićenog Poveljom već taj predmet mora uključivati i drugu odredbu primarnog ili sekundarnog prava Unije.

Još jedna značajna izmjena koju je donio Ugovor iz Lisabona jeste stvaranje pravnog osnova za pristupanje Unije Evropskoj konvenciji. Naime, Ugovorom iz Lisabona je propisano da Unija pristupa Evropskoj konvenciji i da to pristupanje ne utiče na nadležnosti Unije utvrđene ugovorima. Ideja o pristupanju Unije Evropskoj konvenciji nije nova i nije nastala Lisabonskim ugovorom. Njime je samo stvoren pravni osnov za pristupanje, koje je aktuelno još od osamdesetih godina prošlog vijeka. Komisija je prvi put formalno predložila pristupanje „Memorandumom o pristupanju Evropskih zajednica Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda” od 4. aprila 1979. godine, a predlog je ponovila u Obavještenju o pristupanju Zajednice Evropskoj konvenciji od 19. novembra 1990. godine. Komisija je tokom 1993. godine objavila i radni dokument „Pristupanje Zajednice Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i pravni poredak Zajednice”, u kojem je analizirala pitanja pravnog osnova pristupanja i nadležnosti Suda. Nakon toga je Sud pravde EU, na zahtjev Savjeta, dao prvo mišljenje<sup>63</sup> o tome da li je pristupanje Evropskoj konvenciji u skladu sa Ugovorom o osnivanju Evropske zajednice. Tada je Sud naveo da je poštovanje ljudskih prava preduslov zakonitosti akata Zajednice, ali da pristupanje Konvenciji povlači za sobom značajnu izmjenju tadašnjeg uređenja zaštite ljudskih prava u Zajednici, s obzirom na to da podrazumijeva uključivanje Zajednice u drugačiji međunarodni institucionalni sistem i uvrštavanje svih odredaba Konvencije u pravni poredak Zajednice. Takva izmjena uređenja zaštite ljudskih prava u Zajednici, čije bi institucionalne implikacije bile značajne kako za Zajednicu, tako i za države članice, bila bi od ustavnog značaja, pa bi po svojoj prirodi prelazila ovlašćenja koja je Zajednica

imala na osnovu tadašnjeg Ugovora o EZ. Stoga je Sud zaključio da u tadašnjem stanju prava Zajednice ona nema ovlašćenja da pristupi Konvenciji. Međutim, ovaj uslov je ispunjen Lisabonskim ugovorom, koji je, kao što je navedeno, izričito propisao da Unija pristupa Konvenciji. Kako je stvoren pravni osnov za pristupanje, Savjet je tokom 2010. godine donio odluku kojom je odobrio pregovore o sporazumu o pristupanju. Kao rezultat pregovora sa Savjetom Evrope, izrađen je Nacrt sporazuma o pristupanju, a Evropska komisija je u julu 2013. godine od Suda pravde EU zatražila mišljenje o usklađenosti Nacrta sporazuma o pristupanju Unije Evropskoj konvenciji sa Ugovorima. Sud je donio mišljenje 2/13<sup>64</sup> u decembru 2014. godine, u kojem je istakao da, iako sada postoji pravni temelj za pristupanje Unije Konvenciji, to pristupanje i dalje ima određene posebnosti koje su posljedica toga što Unija ima pravni poredak nove vrste i posebne prirode, ustavni okvir i sopstvena temeljna načela, razvijenu institucionalnu strukturu i pravila koja osiguravaju njeno funkcionisanje. Sporazum o pristupanju, po ocjeni Suda, nije u skladu sa osnivačkim Ugovorima, jer može imati negativan uticaj na posebne karakteristike i autonomiju prava Unije. Razlozi su višestruki. Sporazumu nedostaju odredbe koje regulišu odnos Konvencije i Povelje, tj. koje obezbjeđuju da nivo zaštite koju pruža Povelja i njen primat nad Konvencijom nijesu narušeni. Nedostatak Sporazuma je i to što tretira Uniju kao državu i daje joj status koji imaju ostale ugovorne strane. Takvo rješenje, po mišljenju Suda, zanemaruje posebnu prirodu Unije i činjenicu da su članice EU, prenoseći dio svoje suverenosti na Uniju, prihvatile da se odnosi među njima regulišu pravilima EU. Takođe, po mišljenju Suda pristupanje Konvenciji bi moglo da ugrozi i stabilnost funkcionisanja postupka za dobijanje prethodne odluke. Naime, Sud u Strazburu, na osnovu Protokola br. 16, ima nadležnost za davanje savjetodavnog mišljenja po upitu najviših sudova država potpisnica Evropske konvencije. Ovo bi moglo da stvori situaciju u kojoj se zaobilazi upućivanje prethodnog pitanja Sudu pravde EU u slučajevima koji se tiču prava garantovanih Poveljom, a koja se podudaraju sa onima iz Evropske konvencije. Sporazum je problematičan i zbog toga što bi Evropski sud imao ekskluzivnu nadležnost da odlučuje o usklađenosti sa Konvencijom u pogledu akata, mjera ili propusta u oblasti zajedničke spoljne i bezbjednosne politike, koju nadležnost nema sami Sud pravde EU. Ovo je suprotno pravu EU, koje ne predviđa mogućnost da se sudska kontrola povjeri tijelu koje nije tijelo Unije. Zbog svega navedenog, Sud pravde EU je dao negativno mišljenje za pristupanje Unije Evropskoj konvenciji. Pregovori će biti nastavljeni u drugoj polovini 2020. godine.<sup>65</sup>

62 Član 51 Povelje.

63 [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-11/tra-doc-hr-avis-c-0002-1994-201403704-05\\_00.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-11/tra-doc-hr-avis-c-0002-1994-201403704-05_00.pdf).

64 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:62013CV0002&from=EN>.

65 <https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/accession-of-the-european-union-to-the-european-convention-on-human-rights>.

### 6.3. Izvodi iz prethodnih odluka u kojima je uspostavljena i razvijena zaštita osnovnih prava u EU

#### *Stauder*

U ovom predmetu, tužilac je osporavao odluku Zajednice koja je propisivala obavezu ratnim žrtvama koje su stekle pravo na socijalna davanja da podnesu kupon sa svojim ličnim imenom i adresom kako bi mogle da kupe namirnice po nižim cijenama. Tužilac je smatrao da otkrivanje njegovog identiteta predstavlja poniženje i kršenje osnovnih prava, što je spornu odluku činilo nezakonitom. Njemački sud kojem je podnijeta tužba uputio je pitanje Sudu pravde da li se navedena odluka može smatrati saglasnom sa opštim principima prava Zajednice.

Sud je odgovorio na sljedeći način:

„3. Kada se odluka odnosi na sve države članice, neophodnost ujednačene primjene i tumačenja čini nemogućim da se razmotri samo jedna verzija teksta, već zahtijeva da ona bude tumačena na osnovu stvarne namjere autora i cilja koji želi postići, u svjetlu sve četiri jezičke verzije.

4. U slučaju kao što je ovaj, ono tumačenje koje je najliberalnije mora prevladati, pod uslovom da je dovoljno da postigne ciljeve konkretne odluke. Ne može se prihvatiti da su autori ove odluke namjeravali da nametnu strože obaveze u jednim državama članicama od onih u drugima [...].

6. Slijedi da odredba koja je u pitanju mora biti tumačena na način da ne zahtijeva, ali i da ne zabranjuje identifikaciju korisnika prema imenu. Komisija je stoga bila u mogućnosti da objavi [...] izmjenu odluke u tom smislu. Svaka od država članica je sada u mogućnosti da izabere između nekoliko metoda kojima će kupon povezati sa konkretnom osobom.

7. Tumačena na ovaj način, odredba koja je u pitanju ne sadrži ništa što bi moglo da povrijedi osnovna ljudska prava garantovana opštim principima prava Zajednice i zaštićena od strane Suda.”

#### *Internationale Handelsgesellschaft*

U ovom predmetu, tužilac je osporavao sistem Zajednice koji je uveden kako bi se kontrolisalo tržište za određene poljoprivredne proizvode, a što je smatrao suprotnim principu proporcionalnosti, koji je predstavljao jedan od osnovnih principa zaštite ljudskih prava u njemačkom zakonodavstvu. Naime, sistem koji je Zajednica uvela dozvoljavao je izvoz samo nakon što izvoznik dobije licencu za koju je potrebno platiti depozit koji je nepovratan, čak i u slučaju da izvoznik nije za vrijeme važenja licence izvezio robu. Njemački Upravni sud je uputio pitanje Sudu pravde ispitujući validnost sistema depozita sa aspekta njemačkog Osnovnog zakona.

U presudi, Sud je naveo sljedeće:

„1. Valjanost mjera usvojenih od strane institucija Zajednice može biti procjenjivana samo u svjetlu prava Zajednice. Pravo koji proizlazi iz Ugovora, nezavisnog izvora prava, ne može biti zbog same svoje prirode nadjačano pravilima nacionalnog prava, bez obzira na njihovu formu [...]. Prema tome, zakonitost mjere Zajednice ili njenih efekata u državama članicama ne može biti pogođena navodima da je suprotna osnovnim pravima onako kako su ona formulisana ustavom te države ili principima njene ustavne strukture [...].

2. Poštovanje osnovnih prava čini sastavni dio opštih principa prava zaštićenih od strane Suda pravde. Zaštita tih prava, iako inspirisana zajedničkim ustavnim tradicijama država članica, mora biti obezbijedena u okviru strukture i ciljeva Zajednice [...].

3. Zahtjev poljoprivrednih pravila Zajednice o uvoznim i izvoznim licencama koje omogućuju licenciranom preduzeću da obavi transakciju garantovanu depozitom predstavlja metod koji je neophodan i odgovarajući za potrebe člana 40 (3) i 43 Ugovora iz Rima kako bi omogućio nadležnim vlastima da utvrde najefektniji način njihove intervencije na tržište žitarica. Sistem depozita ne krši osnovna prava.”



### **Hauer**

Gospođa Hauer je tvrdila da je zabrana novih zasada vinograda za period od tri godine, koja je usvojena kako bi se kontrolisao višak proizvedenog vina, povrijedila njeno pravo na imovinu i pravo na obavljanje zanimanja, garantovana njemačkim pravom. Nacionalni sud je u svom zahtjevu za prethodnu odluku ukazao na ovakvu mogućnost, na šta je Sud pravde odgovorio:

„14. Kako je Sud već potvrdio u svojoj presudi od 1. decembra 1970. godine, *Internationale Handelsgesellschaft* [...], pitanje koje se odnosi na eventualnu povredu osnovnih prava aktom institucija Zajednice može se procjenjivati samo u okviru samog prava Zajednice. Uvođenje posebnih kriterijuma procjene koji bi proizlazili iz zakonodavstva ili ustavnog poretka određene države članice povrijedilo bi materijalno jedinstvo i efikasnost prava Zajednice, što bi neizbježno dovelo do rušenja jedinstva zajedničkog tržišta, te ugrozilo koheziju Zajednice.

15. Sud je takođe u gorenavedenoj presudi, kao i u kasnijoj presudi *Nold* [...], naglasio da osnovna prava čine sastavni dio opštih načela prava kojima on garantuje poštovanje; da se u očuvanju tih prava Sud treba voditi zajedničkim ustavnim tradicijama država članica, tako da se u Zajednici ne dopuštaju mjere koje nijesu u skladu sa temeljnim pravima priznatim u ustavima država članica; da međunarodni instrumenti za zaštitu ljudskih prava u kojima su države članice učestvovala ili su im pristupile takođe mogu dati smjernice koje treba slijediti u okviru prava Zajednice. Ovaj koncept naknadno je potvrđen zajedničkom deklaracijom Evropskog parlamenta, Savjeta i Komisije od 5. aprila 1977. godine, u kojoj se, podsjećajući na praksu Suda, te institucije u jednom dijelu pozivaju na prava zajemčena ustavima država članica, a u drugom dijelu na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda od 4. novembra 1950. godine [...].

16. U tim okolnostima, dileme koje pokazuje *Verwaltungsgericht* [nacionalni sud] o usklađenosti odredaba Uredbe br. 1162/76 sa propisima koji se odnose na zaštitu osnovnih prava treba shvatiti kao da postavljaju pitanja valjanosti Uredbe u pogledu prava Zajednice. U tom smislu potrebno je razlikovati, sa jedne strane, eventualnu povredu prava vlasništva i, sa druge strane, eventualno ograničavanje slobode obavljanja zanimanja.

### Pitanje o pravu vlasništva

17. Pravo vlasništva garantovano je u pravnom poretku Zajednice u skladu sa konceptima zajedničkim ustavima država članica, a koji se jednako ogledaju i u prvom Protokolu uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava.

18. Član 1 toga Protokola navodi:

„Svako fizičko ili pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primjenjuje takve zakone koje smatra potrebnim da bi nadzirala korištenje imovine u skladu sa opštim interesima ili da bi osigurala naplatu poreza ili drugih doprinosa ili kazni.”

19. Ova odredba, osim što potvrđuje poštovanje prava na imovinu, predviđa i dva načina moguće povrede prava vlasništva, s obzirom na to je li povreda u tome što je vlasnik lišen svog prava ili što je ograničen u upotrebi istog. U ovom slučaju nije sporno da se zabrana nove sadnje ne može smatrati aktom kojim se vlasnik lišava vlasništva, jer mu ostaje sloboda raspolaganja imovinom i mogućnost da se koristi njome za sve druge namjene koje nijesu zabranjene. Sa druge strane, nema sumnje da ova zabrana ograničava upotrebu imovine. U tom pogledu, drugi stav člana 1 Protokola sadrži važnu naznaku u smislu da priznaje pravo države „da primijeni zakone koje smatra potrebnima da bi uredila upotrebu imovine u skladu sa opštim interesom”. Time Protokol u načelu priznaje zakonitost ograničenja prava upotrebe imovine, istovremeno svodeći ograničenja samo na ona koja su ocijenjena „nužnima” kako bi država očuvala „opšti interes”. Ova odredba, međutim, ne daje dovoljno precizan odgovor na pitanje koje je postavio *Verwaltungsgericht*.

20. Kako bi se odgovorilo na ovo pitanje, potrebno je proučiti elemente koji proizlaze iz ustavnih pravila i prakse devet država članica. Jedan od prvih zaključaka koji se nameće u tom pogledu jeste da ta pravila i praksa omogućuju zakonodavcu regulisanje upotrebe privatne imovine

u opštem interesu. U tu svrhu, određeni ustavi se pozivaju na obaveze svojstvene institutu vlasništva (njemački Osnovni zakon – Grundgesetz, član 14 st. 2 prva rečenica), društvenu funkciju (italijanski Ustav, član 42 st. 2), podređenost upotrebe imovine zahtjevima opšteg dobra (njemački Osnovni zakon – Grundgesetz, član 14 st. 2 druga rečenica, i irski Ustav, član 43.2.2°) ili socijalnu pravdu (irski Ustav, član 43.2.1). U mnogim zakonodavnim aktima svih država članica konkretno je izražena društvena funkcija prava imovine. U svim državama članicama može se naći zakonodavstvo koje se odnosi na poljoprivredu i šumarstvo, uređenje voda, zaštitu životne sredine, te prostorno i urbanističko uređenje, a kojim se nameću ograničenja, katkad znatna, upotrebe nekretnina.

21. Konkretnije, u svim državama Zajednice koje se bave proizvodnjom vina postoje obvezujući propisi, iako različite strogosti, koji se odnose na sadnju vinograda, te izbor vrsta i metode uzgoja vinove loze. Ni u jednoj od odnosnih država ove se odredbe u načelu ne smatraju neusklađenima sa poštovanjem prava imovine.

22. Stoga je dopušteno tvrditi, uzimajući u obzir ustavne koncepte zajedničke državama članicama i ustaljenu zakonodavnu praksu u različitim područjima, da se ograničenja sadnje novih zasada vinove loze koja postavlja Uredba br. 1162/76, u načelu, ne mogu osporavati. Riječ je o vrsti ograničenja koja je poznata i priznata kao legitimna, u istom ili sličnom obliku, u ustavnim porecima svih država članica.”

### **Wachauf**

Gospodin Wachauf, koji je bio farmer zakupac, tvrdio je da njemačka Vlada nije pravilno tumačila uredbu usvojenu u cilju smanjenja proizvodnje mlijeka, što je za posljedicu imalo kršenje njegovih osnovnih prava. Naime, nakon što je istekao njegov zakup, zahtijevao je kompenzaciju za obustavu proizvodnje mlijeka, na osnovu nacionalnog zakona koji je bio zasnovan na Uredbi 857/84, koja je propisivala da se proizvođač mlijeka može prijaviti za isplatu naknade ukoliko u roku od šest mjeseci od te isplate obustavi proizvodnju mlijeka. Ukoliko je lice koje podnosi zahtjev za isplatu naknade zakupac, u smislu navedene Uredbe, njegova prijava mora biti praćena pisanom saglasnošću zakupodavca. Nadležno tijelo je odbilo da isplati kompenzaciju gospodinu Wachauf-u, jer je zakupodavac povukao prethodno datu saglasnost. Nacionalni sud je uputio pitanje koje se nije direktno ticalo ljudskih prava, već tumačenja znače-

nja „zakupca” u smislu navedenog zakonodavstva Zajednice, ali je Sud u prethodnoj odluci istakao sljedeće:

„17. Sud je dosljedno smatrao, posebno u presudi od 13. decembra 1979. godine, u predmetu *Hauer* [...], da osnovna prava čine sastavni dio opštih načela prava, čije poštovanje osigurava Sud. U zaštiti tih prava, Sud mora paziti na ustavne tradicije zajedničke državama članicama, tako da mjere koje nijesu u skladu sa osnovnim pravima priznatim ustavima tih država ne mogu biti prihvaćene u Zajednici. Međunarodni ugovori koji se tiču zaštite ljudskih prava na kojima su države članice saradivale ili kojima su one pristupile takođe mogu pružiti smjernice o kojima bi trebalo voditi računa u kontekstu prava Zajednice.

18. Osnovna prava prepoznata od strane Suda nijesu apsolutna, već moraju biti razmotrena u vezi sa svojom socijalnom funkcijom. To može imati za posljedicu da budu nametnuta ograničenja tih prava, posebno u kontekstu zajedničke organizacije tržišta, pod uslovom da ta ograničenja odgovaraju ciljevima opšteg interesa Zajednice i da ne stvaraju, u odnosu na željeni cilj, nesrazmjerno i nedopustivo miješanje, narušavajući samu suštinu tih prava.

19. Imajući u vidu ove kriterijume, mora se primijetiti da bi pravila Zajednice koja bi, nakon isteka zajma, ostavila zakupca bez kompenzacije za plodove njegovog rada i njegovog ulaganja u zakupljeni posjed bila nespojiva sa zahtjevima zaštite osnovnih prava u pravnom sistemu Zajednice. Kako su ovi zahtjevi obavezujući i za države članice kada primjenjuju pravila Zajednice, države članice moraju, u najvećoj mogućoj mjeri, primijeniti ta pravila u skladu sa ovim zahtjevima [...].

22. Uredbe Zajednice koje su u pitanju ostavljaju nadležnim nacionalnim vlastima dovoljno široko polje slobodne procjene kako bi im omogućile da primijene ta pravila na način saglasan zahtjevima zaštite osnovnih prava [...].”

#### 6.4. Posljedice uspostavljanja i razvoja zaštite osnovnih prava u EU

Zaštita osnovnih prava u EU proglašena je dijelom pravnog sistema Unije putem prethodne odluke u predmetu *Stauder*. Od tog momenta, Sud je dalje razvio ovu oblast prava svojim odlukama, zbog čega se zaštita osnovnih prava, u najvećoj mjeri, pripisuje praksi Suda. Ovo je imalo snažan uticaj na pravni sistem Unije. Odluka Suda da uključi zaštitu osnovnih prava u pravni sistem EU predstavljala je posljednji korak ka konstitucionalizaciji Ugovora iz Rima, koji je već bio osnažen doktrinama direktnog dejstva i supremacije. Kao što je navedeno, Ugovor iz Rima nije sadržao odredbe o zaštiti osnovnih prava, a uvrstio je samo ona prava koja su odgovarala njegovoj ekonomskoj prirodi, kao što je npr. sloboda kretanja. Prema tome, zaštita prava državljana država članica bila je ograničena samo na određena prava propisana primarnim, a razrađena sekundarnim zakonodavstvom koje je moglo imati direktno dejstvo. Sud je proširio opseg zaštite, počevši od uključivanja prava koja su bila vezana za ekonomiju – pravo na imovinu i zanimanje, ali je kasnije priznao prava kao što su ljudsko dostojanstvo i integritet, stvarajući time potpun nepisani katalog ljudskih prava. Razvoj zaštite osnovnih prava dao je dodatni metod Sudu, kroz koji je mogao da kontroliše zakonitost akata EU. Sud je u predmetu *Wachauf* konstatovao da osnovna prava ne vezuju samo institucije Unije, već i države članice kada primjenjuju pravo Zajednice, što je omogućilo dodatni nivo zaštite pojedincima.

Upućivanje na Evropsku konvenciju, koje je Sud učinio u predmetu *Hauer*, predstavljalo je doprinos pravnoj sigurnosti i harmonizaciji zaštite ljudskih prava u državama članicama. Te 1979. godine, kada je odluka donijeta, zaštita ljudskih prava još uvijek nije bila zasnovana na pisanim izvorima, što je moglo da ugrozi pravnu sigurnost. Pozivanjem na Evropsku konvenciju osnažena je zaštita ljudskih prava „ukrštanjem” sa široko prihvaćenim međunarodnim dokumentom, pa je na taj način dobijen konkretan pravni izvor. Osim toga, ovo je bilo značajno za harmonizaciju pravnih sistema, imajući u vidu da su države članice, inače potpisnice Evropske konvencije, na različite načine uvrstile Konvenciju u svoje sisteme. U određenim slučajevima, kao npr. u slučaju Austrije, Evropska konvencija je bila izjednačena sa ustavom, dok je u Njemačkoj imala status zakona, što je moglo da dovede do toga da međunarodne obaveze budu izbjegnute ukoliko bi došle u sukob sa nacionalnim zakonom.

Sud pravde je, svojom praksom, razvio nepisani katalog osnovnih prava, što je u konačnom dovelo do usvajanja Povelje. Politički organi EU podržali su praksu Suda i prepoznali moć osnovnih prava kao izvor legitimiteta i inte-

gracije. Politika i pravo su se udružili, pa je zaštita ljudskih prava postala i politički i pravni cilj. Prema tome, zaštita osnovnih prava postepeno je uključena u Ugovore i kodifikovana u Povelju, koja je postala pravno obavezujuća 2009. godine. Danas, Povelja ograničava sve aktivnosti institucija EU poštovanjem osnovnih prava. Takođe, i države članice su obavezne da štite osnovna prava, u suprotnom, Komisija može pokrenuti postupak protiv njih. Prema tome, zaštita osnovnih prava, začeta kroz praksu Suda pravde, vodila je do stvaranja pravno obavezujućeg akta koji je unaprijedio vladavinu prava u Uniji.

## VII. Uticaj postupka za dobijanje prethodne odluke na razvoj prava EU

Prethodne odluke Suda pravde EU predstavljale su osnov nastanka predstavljenih doktrina i razvoja zaštite ljudskih prava, čime je omogućeno da Sud doprinese jedinstvu Unije, više nego druge njene institucije. Ovo dostignuće može biti pripisano volji nacionalnih sudova da upute pitanje i da poštuju odluke koje su donijete povodom njih. Doktrine direktnog dejstva i supremacije su stubovi pravnog sistema EU, a postupak za dobijanje prethodne odluke je kamen temeljac te pravne građevine. Taj postupak je ključni koncept Ugovora, jer omogućava saradnju između nacionalnih sudova i Suda pravde EU, koja je neophodna zbog decentralizovane prirode prava Unije i potrebe da se ovo pravo tumači na jedinstven način. Sudski dijalog je omogućio Sudu da transformiše Ugovore u nešto slično ustavu u federalnim državama. Prethodnim pitanjima nacionalni sudovi i Sud pravde EU dijele isti zadatak – pravilnu primjenu prava Unije. Kroz interakciju pitanja i odgovora, ova procedura garantuje jedinstvo prava EU u smislu tumačenja i ocjene njegovog važenja. Stoga, postupak prethodne odluke, prožet duhom saradnje, doprinio je razjašnjenju i razvoju prava Unije. Značajna karakteristika prethodnih odluka koja je doprinijela rastu i razvoju prava jeste ta što se primarno odnosi na tumačenje prava. Sudsko tumačenje prava je kreativni proces koji dozvoljava konsolidaciju prava kada je ono nestabilno, razjašnjenje kada je nejasno, kao i razvoj kada je nepotpuno. Prethodno pitanje je postalo pravno sredstvo pojedinaca protiv država koje su propustile da izvrše svoje obaveze. Pojedinci su koristili ovo sredstvo kao efikasan alat za osporavanje nacionalnog prava i zaštitu svojih interesa. Ono je takođe koristilo kao sredstvo indirektno sudske kontrole akata EU, jer je omogućavalo privatnim strankama da traže ispitivanje akata Unije putem nacionalnih sudova. Time je učinjen doprinos promociji vladavine prava u okviru pravnog sistema Unije i ojačana je jedinstvena primjena i važenje prava EU.

Slijedi da je postupak upućivanja prethodnog pitanja omogućio stvaranje autonomnog pravnog sistema EU koji se razlikuje od klasičnog međunarodnog sistema prava, prije svega zbog doktrina direktnog dejstva i supremacije. Kroz ovaj postupak, Sud je uspostavio i dalje razradio ove doktrine, kao i doktrinu državne odgovornosti i zaštitu osnovnih prava, stvarajući potpun pravni sistem, snažno povezan sa nacionalnim pravnim sistemima. Tokom vremena, broj upućenih prethodnih pitanja konstantno je rastao, bez značajnog opadanja, što je ukazivalo na to da je institut prihvaćen od strane nacionalnih sudova i da je obilato korišten. Zbog ove povezanosti, postupak je postao fleksibilan alat Suda pravde EU, kapija kroz koju je Sud posmatrao zahtjeve sistema

i djelovao u skladu sa njima. Postupak za dobijanje prethodne odluke ispunio je svoj prioritetni cilj – jedinstveno tumačenje prava EU. Međutim, ovaj cilj je i značajno prevaziđen, jer je postupak uticao na koherentnost pravnog sistema Unije i postao sredstvo koje pojedinci koriste kao decentralizovani sistem izvršenja kojim se kontroliše poštovanje prava Unije i obaveza koje proizlaze iz njega za države članice.

## **II DIO**

**Izbor presuda Suda pravde  
donijetih u 2019. godini**



## I. Osnovna prava

### 1. Pravo na nepristrastan sud i pravično suđenje

#### 1.1. *Komisija protiv Poljske – Nezavisnost Vrhovnog suda (C-619/18, EU:C:2019:531)*

U presudi *Komisija protiv Poljske*, Sud pravde je, u sastavu Velikog vijeća, usvojio tužbu zbog povrede obaveze, podnietu od strane Komisije protiv Republike Poljske. Naime, Komisija je smatrala da je mjerom snižavanja starosne granice za odlazak u penziju sudija Vrhovnog suda koji su izabrani prije 3. aprila 2018. godine, kao i povjeravanjem predsjedniku države diskrecionog prava da produži vrijeme vršenja sudijske funkcije sudijama tog suda i nakon ispunjavanja novopropisanih uslova za odlazak u penziju, država članica povrijedila obavezu iz člana 19 (1) st. 2 Ugovora o Evropskoj uniji.

Komisija je tvrdila da je Republika Poljska ovim mjerama prekršila princip sudske nezavisnosti i, posebno, princip nesmjernjivosti sudija, čime je propustila da ispuni obaveze iz navedene odredbe.

Sud je, prije svega, odlučivao o primjenljivosti i obimu drugog stava člana 19 tač. (1) Ugovora o EU. U tom smislu, primijetio je da ta odredba zahtijeva da sve države članice osiguraju sredstva koja su dovoljna da obezbijede efikasnu pravnu zaštitu u okviru značenja člana 47 Povelje,<sup>66</sup> u oblastima regulisanim pravom EU. Svaka država članica mora, u skladu sa članom 19 tač. (1) st. 2 Ugovora o EU, obezbijediti da tijela koja, kao „sudovi ili tribunalni” u smislu prava EU, spadaju u njihov sudski sistem u oblastima regulisanim pravom EU i koja mogu biti pozvana da odluče o pitanjima koja se odnose na primjenu ili tumačenje tog prava ispunjavaju zahtjeve djelotvorne sudske zaštite, što se u ovom slučaju primjenjuje na Vrhovni sud Poljske. Kako bi sud mogao biti u poziciji da ponudi takvu zaštitu, održanje njegove nezavisnosti je ključno, što potvrđuje i drugi stav člana 47 Povelje. Zahtjev da sudovi budu nezavisni čini dio suštine prava na djelotvornu sudsku zaštitu i prava na pravično suđenje i od ključnog je značaja kao garancija da će sva prava koja pojedinci izvode iz prava Unije biti zaštićena, kao i da će vrijednosti zajedničke državama članicama, propisane u članu 2 Ugovora o EU,<sup>67</sup> a posebno vrijednost vladavine prava, biti očuvane.

66 Pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje.

67 Unija se zasniva na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Ove vrijednosti su zajedničke državama članicama

Sud je dalje naveo da zahtjev nezavisnosti i nepristrasnosti treba pravila, posebno u pogledu sastava sudskih tijela, imenovanja, dužine mandata i osnova za prestanak funkcije, a koja su takva da odagnaju svaku razumnu sumnju u pogledu otpornosti ovih tijela na spoljašnje faktore i njihovu nezavisnost. Sloboda sudija od svih spoljnih pritisaka zahtijeva određene garancije, kao što je, na primjer, garancija protiv prestanka funkcije. Taj princip nesmjernjivosti sudija zahtijeva, između ostalog, da sudije ostanu na funkciji sve dok ne ispune zakonske uslove za odlazak u penziju ili dok ne istekne njihov mandat. Iako ovaj princip nije apsolutan, od njega ne može biti izuzetaka, osim ukoliko nisu opravdani zakonitim i ubjedljivim razlozima, podvrgnutim principu proporcionalnosti.

U ovom slučaju, Sud je našao da sporna reforma ima za posljedicu da sudijama Vrhovnog suda ranije prestaje funkcija, pa da stoga može biti prihvaćena jedino ukoliko je opravdana legitimnim ciljem, ako je proporcionalna u svjetlu tog cilja i ukoliko nije takva da sa aspekta pojedinca daje povod za razumnu sumnju. Međutim, Sud je smatrao da primjena mjere o snižavanju starosne granice za penzionisanje sudija Vrhovnog suda, u odnosu na sudije koje su u tom momentu obavljale funkciju u tom sudu, nije ispunila ove uslove, jer nije bila opravdana legitimnim ciljem. Prema tome, Sud je odlučio da je takva mjera ugrozila princip nesmjernjivosti sudija, koji je suštinski za njihovu nezavisnost.

Sud je, takođe, odlučio i o diskreciji koja je predsjedniku Republike Poljske garantovana novim Zakonom o Vrhovnom sudu, a na osnovu koje predsjednik može produžiti funkciju sudijama tog suda i mimo novopropisane starosne granice za odlazak u penziju. Sud je smatrao da, iako je na samim državama članicama da odluče da li će dozvoliti produženje funkcije, ostaje činjenica da, gdje su države članice izabrale taj mehanizam, bile su obavezne da obezbijede da uslovi i procedure tog produženja nijesu takvi da mogu ugroziti princip sudske nezavisnosti. Činjenica da je organu države, kao što je predsjednik republike, povjereno u nadležnost da odluči da li će produžiti mandat nije sama po sebi dovoljna da se zaključi da je taj princip narušen. Međutim, bitno je obezbijediti da materijalni uslovi i detaljna procesna pravila po kojima se donose te odluke budu takvi da ne mogu dati povod razumnoj sumnji u očima pojedinca u pogledu nezavisnosti odnosnog sudije. U tom cilju, neophodno je da su ovi uslovi i procesna pravila uspostavljeni na takav način da su ove sudije zaštićene od potencijalnih izazova spoljašnjih uticaja ili pritisaka koji mogu da

u društvu u kojem preovlađuju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i ravnopravnost žena i muškaraca.

ugroze njihovu nepristrasnost. Takva procesna pravila moraju spriječiti direktni uticaj u formi instrukcija, ali i bilo koji indirektni uticaj koji može uticati na odluke sudija.

U pogledu novog Zakona o Vrhovnom sudu, Sud je naveo da Zakon pruža mogućnost da se produži funkcija sudijama tog suda koji su obuhvaćeni odlukom predsjednika Republike, koja je diskreciona, pa se u njoj ne moraju navoditi razlozi i ne može biti ispitivana u sudskoj proceduri. U pogledu intervencije Nacionalnog savjeta sudstva, koja je omogućena tim zakonom, a koji donosi odluku prije predsjednika Države, Sud je primijetio da je intervencija takvog tijela u kontekstu procedure za produženje funkcije sudija mogla biti takva da doprinese njenoj objektivnosti. Međutim, to će biti slučaj samo ukoliko su određeni uslovi zadovoljeni, posebno ukoliko je to tijelo nezavisno od zakonodavne i izvršne vlasti i nezavisno od vlasti kojoj je dužno da daje mišljenje, te ukoliko je to mišljenje dato na osnovu objektivnih i relevantnih kriterijuma, pravilno obrazloženo, tako da odgovara svrsi obezbjeđivanja objektivnog informisanja na osnovu kojeg ta vlast može donijeti svoju odluku. U tom slučaju, Sud je smatrao dovoljnim da navede da zbog izostanka obrazloženja mišljenje Nacionalnog savjeta sudstva nije bilo dovoljno da obezbijedi objektivno razjašnjenje diskrecionih ovlašćenja predsjednika Države. Zbog toga ovo ovlašćenje može izazvati razumnu sumnju da sudije kojima je funkcija produžena na navedeni način, nijesu nezavisne od spoljnih faktora, kao i da nijesu objektivne.

### 1.2. Komisija protiv Poljske – Nezavisnost redovnih sudova (C-192/18, EU:C:2019:924)

U presudi *Komisija protiv Poljske*, Sud je u sastavu Velikog vijeća usvojio tužbu zbog povrede obaveze, a koju je podnijela Komisija protiv Republike Poljske, pa je utvrdio da ta država članica nije ispunila svoje obaveze u skladu sa pravom EU, jer je propisala različitu starosnu dob za penzionisanje muških i ženskih sudija i javnih tužilaca u Poljskoj. Takođe, snižena je starosna dob za odlazak u penziju sudija redovnih sudova, a ministru pravde je dodijeljeno ovlašćenje da sudijama koje ispunjavaju uslove za odlazak u penziju po novim uslovima produži vršenje funkcije.

Poljski zakon usvojen u julu 2017. godine snizio je starosnu dob za odlazak sudija redovnih sudova i državnih tužilaca u starosnu penziju na 60 godina za žene i 65 godina za muškarce. Ova starosna granica ranije je iznosila 67 godina za oba pola. Takođe, zakon je dodijelio ministru pravde ovlašćenje da produži period aktivne službe sudijama redovnih sudova i preko godina koje su propi-

sane novim zakonom. Kako je Komisija smatrala da su ova pravila suprotna pravu EU,<sup>68</sup> podnijela je tužbu zbog povrede obaveza.

U vezi sa razlikama u pogledu pola uvedenim ovim zakonom, Sud je istakao da pravo na starosnu penziju sudija i državnih tužilaca spada pod opseg člana 157 Ugovora o funkcionisanju EU, u skladu sa kojim svaka država članica treba da obezbijedi jednaku zaradu ženama i muškarcima za jednak posao. Penzijski sistem takođe spada i u opseg primjene odredaba Direktive 2006/54<sup>69</sup> koje su posvećene jednakom tretmanu u režimima socijalnog osiguranja. Sud je smatrao da je zakon usvojio direktno diskriminatorne uslove zasnovane na polu, posebno u pogledu vremena u kojem osoba može imati pristup pogodnostima obezbijeđenim penzijskim sistemom. Konačno, Sud je odbio prigovor Republike Poljske da su razlike uvedene kao vid pozitivne diskriminacije. Naime, ove razlike ne ublažavaju poteškoće kojima su karijere žena izložene i ne pomažu im u profesionalnom životu obezbjeđujući im pravno sredstvo za probleme na koje mogu naići u toku svoje karijere. Sud je, prema tome, zaključio da je predmetno zakonodavstvo povrijedio član 157 Ugovora o funkcionisanju EU i odredbe Direktive o jednakosti muškaraca i žena.

Sud je, zatim, ispitivao mjeru koja podrazumijeva da je ministru pravde dodijeljeno ovlašćenje da odluči hoće li dozvoliti sudijama redovnih sudova da nastave da izvršavaju svoje dužnosti i kada ispune uslove za odlazak u starosnu penziju. Oslanjajući se, posebno, na principe identifikovane u presudi *Komisija protiv Poljske (Nezavisnost Vrhovnog suda)*,<sup>70</sup> Sud je, prije svega, našao da je drugi stav člana 19 tač. (1) Ugovora o EU bio primjenljiv, jer redovni sudovi mogu biti pozvani da odluče o pitanjima povezanim sa pravom EU. Ovi sudovi moraju, prema tome, ispuniti zahtjeve svojstvene djelotvornoj sudskoj zaštiti. Kako bi se obezbijedilo da su u poziciji da ponude tu zaštitu, održavanje njihove nezavisnosti je suštinsko.

U tom pogledu, Sud je primijetio da činjenica da je ministar pravde ovlašćen da odluči hoće li odobriti produženje vršenja sudijske funkcije, mimo uobičajenih godina koje su propisane zakonom, nije, sama po sebi, dovoljna da navede na zaključak da je princip nezavisnosti ugrožen. Međutim, našao je da su ma-

68 Član 157 Ugovora o funkcionisanju EU; član 5 (a) i član 9 (1) (f) Direktive 2006/54/EC o primjeni principa jednakih mogućnosti i jednakog tretmana muškaraca i žena u oblasti rada i zapošljavanja i član 19 (1) st. 2 Ugovora o EU u vezi sa članom 47 Povelje.

69 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0054&from=HR>.

70 Vidjeti str. 82.

terijalni uslovi i detaljna procesna pravila koja uređuju to ovlašćenje takvi da su dali povoda razumnim sumnjama u nezavisnost sudija od spoljnih faktora i u njihovu neutralnost. Prvo, kriterijumi na osnovu kojih je ministar pozvan da donese svoju odluku uopšteni su i ne mogu se provjeriti. Takva odluka ne mora da sadrži razloge, pa ne može biti osporavana u sudskom postupku. Takođe, ni vremenski rok u kojem ministar donosi tu odluku nije određen, pa diskrecija ministra određuje i koliko će sudije čekati na tu odluku.

Sud je, takođe, ukazao na to da je kombinacija mjere snižavanja uobičajenih godina za odlazak u penziju za sudije redovnih sudova i dodjeljivanje ministru pravde ovlašćenja da im dozvoli da nastave sa obavljanjem dužnosti, i to u periodu od 10 godina za muške i 5 godina za ženske sudije, ne ispunjava princip nesmjernosti sudija. Ta kombinacija mjera je takva da stvara, u svijesti pojedinca, razumnu sumnju u pogledu činjenice da je novi sistem mogao imati namjeru da omogući ministru da ukloni, jednom kada napune odgovarajuće godine, određenu grupu sudija, a da drugu grupu zadrži na funkciji.

### **Načelo *ne bis in idem***

#### 1.3. Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie (C-617/17, EU:C:2019:283)

U presudi *Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie*, Sud je, u suštini, odlučivao o tumačenju načela *ne bis in idem*, garantovanog članom 50 Povelje. Zahtjev je postavljen u postupku između Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie S.A. – osiguravajućeg društva, sa jedne, i nadležne vlasti Poljske, sa druge strane, a u odnosu na odluku te vlasti o zloupotrebi monopolskog položaja na osnovu kršenja nacionalnog prava i prava EU o konkurenciji.

U tom kontekstu, Sud je smatrao da načelo *ne bis in idem* ne sprječava nadležnu nacionalnu vlast da u istoj odluci novčano kazni preduzeće, i to za povredu nacionalnog prava konkurencije i za povredu člana 102 Ugovora o funkcionisanju EU, koji zabranjuje svaku zloupotrebu dominantnog položaja na unutrašnjem tržištu. U takvoj situaciji, nacionalni nadležni organ mora osigurati da su kazne, uzete zajedno, proporcionalne prirodi povrede.

Sud je naveo da iz sudske prakse slijedi da je cilj načela *ne bis in idem* da spriječi da preduzeće bude ponovo smatrano odgovornim ili da postupak bude ponovo pokrenut protiv preduzeća, što pretpostavlja da je odgovornost preduzeća već utvrđena ili da je utvrđeno da ono nije odgovorno, ranijom odlukom koja više ne može biti osporavana.

Prema tome, Sud je smatrao da se načelo *ne bis in idem* ne može primijeniti u situaciji u kojoj nacionalno tijelo nadležno za pitanja konkurencije, u skladu sa članom 3 (1) Uredbe br. 1/2003,<sup>71</sup> paralelno primjenjuje nacionalno pravo konkurencije i pravila EU o konkurenciji i pod članom 5 te Uredbe izrekne novčanu kaznu u istoj presudi za povredu tog prava i zanemarivanje ovih pravila.

71 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0001&from=hr>.

## II. Državljanstvo Unije

### 1. *Tjebbes i drugi* (C-221/189, EU:C:2019:189)

U presudi *Tjebbes i drugi* (C-221/189, EU:C:2019:189),<sup>72</sup> Sud je, u Velikom vijeću, razmatrao da li je gubitak državljanstva Unije koji je posljedica gubitka državljanstva države članice do kojeg je došlo po sili zakona protiv članu 20 Ugovora o funkcionisanju EU, u vezi sa članovima 7<sup>73</sup> i 24<sup>74</sup> Povelje. U predmetu u glavnom postupku, ministar unutrašnjih poslova Holandije odbio je da razmotri prijave za izdavanje pasoša holandskim državljanima koji su imali i državljanstvo druge države na osnovu toga što su oni, uključujući i jedno maloljetno lice, po sili zakona izgubili holandsko državljanstvo. Ovakav stav je bio zasnovan na Zakonu o holandskom državljanstvu, prema kojem punoljetno lice gubi to državljanstvo ukoliko je državljanin druge zemlje i ukoliko ima prebivalište van EU u neprekidnom trajanju od 10 godina. Takođe, taj zakon propisuje da maloljetnik, u principu, gubi državljanstvo ukoliko njegov otac ili majka izgube državljanstvo zbog toga što nemaju prebivalište u EU.

Sud je smatrao da pravo EU ne sprječava države članice da propišu gubitak državljanstva zbog razloga javnog interesa, čak i ako taj gubitak znači gubitak državljanstva EU. Legitimno je da države članice zauzmu stav da je državljanstvo izraz stvarne veze između država članica i njihovih državljanina i da, prema tome, propišu da odsustvo ili gubitak takve stvarne veze povlači za sobom i gubitak državljanstva. Takođe, legitimno je da države članice žele da zaštite jedinstvo državljanstva u okviru iste porodice time što će propisati da maloljetnik gubi državljanstvo kada jedan roditelj izgubi svoje državljanstvo.

Međutim, da bi zakonodavstvo kao što je holandsko bilo u skladu sa članom 20 Ugovora o funkcionisanju EU, a u vezi sa članovima 7 i 24 Povelje, mora dozvoliti nadležnom nacionalnom organu, uključujući i nacionalne sudove, gdje je to odgovarajuće, da ispituju posljedice tog gubitka i da, prema potrebi, povodom zahtjeva dotične osobe za izdavanje putne isprave ili bilo koje druge isprave kojom se potvrđuje njeno državljanstvo, vrate toj osobi državljanstvo sa efektom *ex tunc*.

72 <http://curia.europa.eu/juris/document/document>.

jsf?text=&docid=211561&pageIndex=0&doclang=HR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7786537.

73 Poštovanje privatnog i porodičnog života.

74 Prava djeteta.

Takvo ispitivanje nalaže ocjenu pojedinačnog položaja konkretne osobe, kao i položaja njene porodice, kako bi se utvrdilo ima li gubitak državljanstva države članice, kada uključuje i gubitak statusa građanina Unije, posljedice koje, u odnosu na cilj koji želi ostvariti nacionalni zakonodavac, neproporcionalno utiču na normalno odvijanje porodičnog i profesionalnog života sa stanovišta prava Unije, a posebno na ostvarivanje prava na porodičan život, garantovanom članom 7 Povelje.

Kada je riječ o okolnostima u vezi sa pojedinačnim položajem konkretne osobe, a koje mogu biti relevantne kod procjene koju nadležna nacionalna tijela i nacionalni sudovi moraju izvršiti u ovom slučaju, treba pomenuti, među ostalim, činjenicu da bi, nakon gubitka po sili zakona holandskog državljanstva i statusa građanina Unije, dotična osoba bila izložena ograničenjima pri ostvarivanju prava na slobodno kretanje i boravak na području država članica, što, eventualno, uključuje posebne poteškoće kod daljeg putovanja u Holandiju ili u drugu državu članicu kako bi tamo održavala stvarne i redovne veze sa članovima svoje porodice ili obavljala profesionalnu djelatnost.

Kada je riječ o maloljetnim osobama, nadležni državni organi takođe moraju voditi računa o okolnostima iz kojih jasno proizlazi da gubitak državljanstva određene države članice nije u skladu sa najboljim interesima djeteta, garantovanim članom 24 Povelje.

Imajući u vidu prethodna razmatranja, Sud je naveo da na postavljeno prethodno pitanje valja odgovoriti tako da član 20 Ugovora o funkcionisanju EU, u vezi sa članom 7 i članom 24 Povelje, treba tumačiti na način da mu se zakonodavstvo države članice ne protivi, ukoliko to zakonodavstvo, pod određenim uslovima, propisuje gubitak državljanstva po sili zakona, koje za posledicu ima gubitak državljanstva Unije i sa tim povezanih prava, pod uslovom da nadležne nacionalne vlasti imaju mogućnost da uporedo ispituju posljedice tog gubitka državljanstva i da, eventualno, povodom zahtjeva lica za izdavanje putnih isprava, ili bilo koje druge isprave kojom se potvrđuje njihovo državljanstvo, dotičnim osobama vrate državljanstvo sa dejstvom *ex tunc*. Prilikom razmatranja, nadležne vlasti su dužne da provjere je li gubitak državljanstva dotične države članice, koji dovodi do gubitka državljanstva Unije, u skladu sa načelom proporcionalnosti u pogledu posljedica koje ima na položaj konkretne osobe, te, zavisno od slučaja, na položaj članova njene porodice, sa stanovišta prava Unije.

### III. Pravo EU i nacionalno pravo

#### 1. *Deutsche Umwelthilfe* (C-752/18, EU:C:2019:1114)

U prethodnoj odluci u predmetu *Deutsche Umwelthilfe*, Sud pravde je, u Velikom vijeću, prvi put odlučivao o tome da li su nacionalni sudovi ovlašćeni da odrede pritvor licima koja su na čelu nadležnih nacionalnih vlasti koje uporno odbijaju da se povinuju presudi kojom im je naredeno da ispune obaveze koje proizlaze iz prava EU.

Zahtjev za prethodno pitanje je upućen Sudu u sporu između „Deutsche Umwelthilfe”, njemačke organizacije za zaštitu životne sredine, i države Bavarke, u kojem je raspravljano o upornom odbijanju te države da usvoji, u skladu sa Direktivom 2008/50 o kvalitetu vazduha,<sup>75</sup> mjere neophodne za usklađivanje sa graničnim vrijednostima postavljenim za nitrogen-dioksid u Minhenu. Nakon prvog naloga iz 2012. godine, kojim je zahtijevano da izmijeni svoj akcijski plan za kvalitet vazduha, pa zatim drugog naloga iz 2016. godine, kojim je zahtijevano, pod prijetnjom plaćanja penala, da se uskladi sa ovim obavezama, Bavarska je ipak odbila da se povinuje naredbama. Zbog toga je, trećim nalogom iz 2017. godine, naredeno da plati penale od 4.000 eura, što je i učinila.

Kako je Bavarska nastavila da odbija da se povinuje naredbama i javno objavila da neće poštovati svoje obaveze, „Deutsche Umwelthilfe” je podnijela novu tužbu, tražeći da Bavarska plati nove penale u iznosu od 4.000 eura, kao i da se odredi pritvor za lica koja su na čelu Bavarke (ministar zaštite životne sredine ili premijer Bavarke). Zahtjev za plaćanje penala je usvojen, dok je zahtjev za određivanje pritvora odbijen.

Savezna država Bavarska se žalila na odluku. Viši upravni sud Bavarke je potvrdio odluku o plaćanju novčane kazne, dok je, u pogledu mogućnosti određivanja pritvora, uputio prethodno pitanje Sudu. Kako je Viši upravni sud Bavarke našao da izricanje novčane kazne neće uticati na promjenu stava nadležnih vlasti Bavarke, jer se naplata novčane kazne knjižila kao prihod te savezne države, i kako su ustavne odredbe sprječavale određivanje pritvora, uputio je Sudu prethodno pitanje da li pravo EU, tj. konkretno – pravo na djelotvorno pravno sredstvo, garantovano članom 47 Povelje, treba biti tumačeno na način da daje pravo ili čak da obavezuje nacionalne sudove da usvoje takve mjere.

Sud je smatrao da je u okolnostima u kojima nacionalna vlast uporno odbija da se povinuje presudi koja je obavezuje da izvrši jasnu, preciznu i безусловnu obavezu koja proističe iz prava EU, tj. iz Direktive 2008/50, na nadležnom nacionalnom sudu da izrekne kaznu zatvora nosiocima javne vlasti ukoliko su ispunjena dva uslova. Prvi uslov podrazumijeva da nacionalno pravo mora sadržati pravni osnov za usvajanje takve mjere, koji je dovoljno dostupan, precizan i predvidiv u pogledu primjene, a drugi da načelo proporcionalnosti mora biti poštovano.

U tom smislu, Sud je podsjetio da kada države članice primjenjuju pravo Unije, one imaju obavezu da osiguraju da je pravo na djelotvornu sudsku zaštitu poštovano. Ono je garantovano članom 47 Povelje, a u oblasti zaštite životne sredine i članom 9 (4) Arhuske konvencije. To pravo je važnije samim tim što propust da se usvoji mjera zahtijevana Direktivom 2008/50 može ugroziti ljudsko zdravlje. Nacionalno zakonodavstvo koje za posljedicu ima da sudska odluka ostaje neizvršena ne ispunjava suštinski zahtjev tog prava i lišava ga dejstva. Sud je podsjetio da je u takvoj situaciji na nacionalnim sudovima da tumače nacionalno pravo na način koji je, u najvećem mogućem obimu, saglasan sa ciljevima ili da ne primijene odredbu nacionalnog prava koja je u suprotnosti sa pravom EU koje ima direktno dejstvo.

Međutim, Sud je takođe objasnio da ova obaveza nacionalnog suda ne može imati za rezultat kršenje drugog osnovnog prava – prava na slobodu, garantovanog članom 6 Povelje. Pravo na djelotvornu sudsku zaštitu nije apsolutno i može biti ograničeno, u skladu sa članom 52 (1) Povelje, jer osnovna prava koja su u pitanju moraju biti međusobno odmjerena. Kako bi se ispunili zahtjevi te odredbe, zakon koji ovlašćuje sud da određeno lice liši slobode mora biti dovoljno dostupan, precizan i predvidiv u svojoj primjeni, kako bi se izbjegao rizik proizvoljnosti. Kako određivanje zatvora znači ograničenje slobode, mora se voditi računa o principu proporcionalnosti, pa se takva mjera može odrediti tamo gdje nema manje restriktivnih mjera. Samo ukoliko se zaključiti da je ograničenje prava na slobodu u skladu sa ovim uslovima koje zahtijeva pravo EU, zatvor može biti određen. Sud je dodao da kršenje Direktive 2008/50 može biti utvrđeno od strane Suda, po tužbi zbog povrede obaveze, kao i da može dovesti do nastanka odgovornosti države članice za štetu.

75 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0050&from=HR>.



## IV. Postupci EU

### 1. Tužba zbog povrede obaveze

#### 1.1. Komisija protiv Irske – Derrybrien farma vjetrenjača (C-261/18, EU:C:2019:955)

U presudi *Komisija protiv Irske – Derrybrien farma vjetrenjača*, Veliko vijeće je izreklo Irskoj novčanu kaznu i odredilo da plati paušalni iznos od 5.000.000 eura, na osnovu člana 260 (2) Ugovora o funkcionisanju EU, zbog neispunjenja presude od 3. jula 2008. godine – *Komisija protiv Irske*,<sup>76</sup> kojom je Sud utvrdio da je Irska prekršila Direktivu 85/337<sup>77</sup> time što je izgradila farmu vjetrenjača bez prethodne procjene njenog uticaja na životnu sredinu.

Nakon donošenja presude iz 2008. godine, Irska je uvela postupak legalizacije, u kojem je nastojala da omogući rukovodiocu vjetroelektrana Derrybrien da ispunji zahtjeve Direktive 85/337. Međutim, kako rukovodilac nije pokrenuo postupak, niti su nadležne vlasti Irske to učinile, Komisija je podnijela drugu tužbu zbog neispunjenja obaveze.

Prije svega, Sud je ispitivao obaveze države članice kada odobrenje određenog projekta predstavlja kršenje obaveze prethodne procjene uticaja, koja je propisana Direktivom 85/337. Sud je ukazao na to da se od država članica zahtijeva da, u skladu sa principom iskrene saradnje, preduzmu sve neophodne mjere kako bi otklonile nezakonite posljedice povrede prava Unije. One su posebno u obavezi da izvrše procjenu uticaja na životnu sredinu u svrhu legalizacije i nakon što je postrojenje počelo sa radom. Takva procjena mora uzeti u obzir ne samo budući uticaj koje će to postrojenje imati na životnu sredinu već i uticaj koje je postrojenje imalo od vremena njegove realizacije.

Uprkos tome što je Irska izmijenila svoje zakonodavstvo i uvela postupak legalizacije, nije izvršila novu procjenu uticaja postrojenja na životnu sredinu, pa samim tim nije izvršila presudu iz 2008. godine.

Sud nije prihvatio prigovore Irske. Prije svega, prema ustaljenoj sudskoj praksi, država članica se ne može braniti pozivanjem na odredbe, prakse ili

<sup>76</sup> <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=67069&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=17836421>.

<sup>77</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31985L0337&from=EN>.

situacije iz svog unutrašnjeg pravnog poretka kako bi opravdala nepoštovanje obaveza koje proizlaze iz prava Unije. Iz toga slijedi da se Irska, kako bi opravdala neispunjenje obaveza koje proizlaze iz presude iz 2008. godine, ne može pozivati na nacionalne odredbe kojima se ograničava mogućnost pokretanja postupka legalizacije, a koje je uvela u svoje nacionalno zakonodavstvo upravo kako bi osigurala izvršenje te presude. Osim toga, iako je odobrenje za izgradnju farme vjetrenjača postalo konačno, Irska se nije mogla pozvati na pravnu sigurnost i na legitimna očekivanja u pogledu stečenih prava kako bi izbjegla posljedice koje proizlaze iz objektivnog utvrđenja da nijesu ispunjene obaveze koje nameće Direktiva 85/337. U tom smislu, Sud je naveo da oni projekti čija saglasnost ne može više biti predmet sudske kontrole, ne mogu biti smatrani kao zakonito odobreni u pogledu obaveze da se izvrši procjena njihovog uticaja na životnu sredinu.

Imajući u vidu ozbiljnost i trajanje kršenja obaveze, tj. činjenicu da je prošlo 11 godina od presude koja još uvijek nije izvršena, Sud je naredio da Irska plati Evropskoj komisiji paušalni iznos od 5.000.000 eura, kao i novčanu kaznu u iznosu od 15.000 eura po danu, od dana donošenja presude, pa do dana izvršenja presude iz 2008. godine.

## V. Sloboda kretanja

### 1. Sloboda radnika

#### 1.1 *Krah* (C-703/17, EU:C:2019:850)

U presudi *Krah*, Sud je utvrdio da pravila univerziteta države članice za rangiranje plata predavača postdoktorskih studija koja ne uzimaju u obzir prethodno ekvivalentno profesionalno iskustvo stečeno u drugoj državi članici predstavljaju smetnju slobodi kretanja radnika, garantovanoj članom 45 Ugovora o funkcionisanju EU. Međutim, navedeni član, kao i član 7 (1) Uredbe br. 492/2011<sup>78</sup> o slobodi kretanja radnika, ne zabranjuju takva pravila, ukoliko obavljena profesionalna služba u drugoj državi članici nije u potpunosti ista, već se samo pokazala korisnom za obavljanje djelatnosti postdokorskog višeg predavača.

U glavnom postupku pred nacionalnim sudom, njemačka državljanka, koja je doktorirala istoriju, radila je pet godina kao predavač na Univerzitetu u Minhenu. Od kraja 2000. godine, radila je na Univerzitetu u Beču, prvo kao predavač, a kasnije kao viši predavač, da bi od 1. oktobra 2010. godine počela sa radom na istom univerzitetu kao postdoktorski viši predavač. Univerzitet u Beču je odlukom od 8. novembra 2011. godine predvidio da se za potrebe rangiranja plata viših predavača postdoktorskih studija uzima u obzir period od maksimum četiri godine prethodnog relevantnog profesionalnog iskustva, pri čemu se ne pravi razlika da li je služba obavljena na drugim univerzitetima u Austriji ili na univerzitetima u inostranstvu. Međutim, taj period od četiri godine nije se primjenjivao na profesionalno iskustvo koje je stečeno na Univerzitetu u Beču, na mjestu višeg predavača postdoktorskih studija. Prema ovoj odluci, plata gospođe *Krah* utvrđena je na osnovu četiri godine prethodnog profesionalnog iskustva.

Gospođa *Krah* podnijela je tužbu Radnom i socijalnom sudu u Beču, kojom je tražila da se cjelokupno njeno prethodno radno iskustvo uračuna radi razvrstavanja u viši platni razred, odnosno da joj se uračuna osam i po godina rada na Univerzitetu u Beču i pet godina rada na Univerzitetu u Minhenu. Kako je Radni i socijalni sud odbio njen zahtjev, izjavila je žalbu Visokom sudu u Beču, koji je uputio prethodno pitanje Sudu.

78 „Prema radniku koji je državljanin države članice ne smije se, zbog njegovog državljanstva, u drugoj državi članici postupati drukčije nego što se postupa prema domaćim radnicima kada je riječ o uslovima zapošljavanja i rada, a posebno primanjima od rada i otpuštanju, te, ako postane nezaposlen, vraćanju na posao ili ponovnom zapošljavanju.”

U odgovoru na pitanje koje se odnosilo na usklađenost odluke od 8. novembra 2011. godine sa principom nediskriminacije na osnovu nacionalnosti, Sud je našao, prije svega, da ta odluka ne predstavlja diskriminaciju zasnovanu direktno na nacionalnosti, niti indirektnu diskriminaciju u pogledu radnika koji su državljani drugih država članica. Međutim, Sud je smatrao da predstavlja prepreku slobodnom kretanju radnika, koje je garantovano članom 45 (1) Ugovora o funkcionisanju EU, a kojem se protivi svaka nacionalna mjera koja može otežati ili učiniti manje privlačnim uživanje temeljne slobode koju taj član garantuje građanima Unije.

U vezi sa tim, Sud je primijetio da je odluka od 8. novembra 2011. godine uzela u obzir period od maksimum četiri godine prethodnog relevantnog profesionalnog iskustva. Takvo određenje je pokrivalo ne samo prethodno profesionalno iskustvo koje je ekvivalentno ili čak identično obavljanju dužnosti višeg predavača na postdoktorskim studijama na Univerzitetu u Beču, već i drugu vrstu profesionalne djelatnosti koja je samo bila od koristi za obavljanje takvih dužnosti.

Sud je zaključio da član 45 st. 1 Ugovora o funkcionisanju EU treba tumačiti na način da mu se protivi propis univerziteta države članice poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se u svrhu utvrđivanja platnog razreda radnika koji je zaposlen kao postdoktorski viši predavač na tom univerzitetu njegovo prethodno relevantno radno iskustvo u drugoj državi članici uračunava samo u ukupnom trajanju od najviše četiri godine, ako je ta djelatnost bila jednako vrijedna, odnosno istovjetna onoj koju je radnik dužan obavljati u okviru te djelatnosti postdokorskog višeg predavača.

Ovakvo ograničenje može odvratiti postdoktorske više predavače koji su stekli ekvivalentno profesionalno iskustvo u dužem periodu od četiri godine da napuste državu članicu njihovog porijekla i da se prijave za istu poziciju na Univerzitetu u Beču. Ti predavači bi primali nižu zaradu u odnosu na one predavače koji su obavljali iste poslove tokom istog perioda na Univerzitetu u Beču.

Nasuprot tome, član 45 Ugovora o funkcionisanju EU i član 7 st. 1 Uredbe br. 492/2011 treba tumačiti na način da im se takav propis ne protivi ako djelatnost koja se prethodno obavljala u drugoj državi članici nije bila ista, nego se jednostavno pokazala korisnom za obavljanje navedene djelatnosti postdokorskog višeg predavača.

U pogledu opravdanja ovakvog ograničenja slobode kretanja, Sud je pod-sjetio da nagrađivanje stečenog iskustva koje omogućava radnicima da una-prijede svoj rad predstavlja legitiman cilj politike uređivanja plata. Međutim, u svjetlu posebnih okolnosti predmeta u glavnom postupku, odluka od 8. no-vembra 2011. godine nije djelovala odgovarajućom za postizanje tog cilja, što je za posljedicu imalo da Sud nađe da je povrijedila član 45 Ugovora o funkci-onisanju EU.

## 2. Sloboda pružanja usluga

### 2.1. Komisija protiv Njemačke (C-377/17, EU:C:2019:562)

U presudi *Komisija protiv Njemačke*, Sud je smatrao da Savezna Republika Njemačka nije ispunila svoju obavezu iz Direktive 2006/123,<sup>79</sup> jer je zadržala fiksne tarife za pružanje usluga planiranja od strane arhitekata i inženjera.

Predmet se odnosio na njemački propis kojim je uveden sistem minimalnih i maksimalnih tarifa za pružanje usluga planiranja od strane arhitekata i in-ženjera. Prema Saveznoj Republici Njemačkoj, cilj minimalne tarife je, između ostalih, bio da ostvari kvalitet u uslugama planiranja i zaštiti potrošača, dok je cilj maksimalne tarife bio da obezbijedi zaštitu garantovanjem transparentnih naknada i sprječavanjem pretjeranih tarifa.

Prema Sudu, tarife su regulisane odredbama Direktive 2006/123, prema kojoj države članice treba da sagledaju da li njihovi pravni sistemi nameću bilo kakav zahtjev koji obavljanje ove aktivnosti podvrgava usklađenošću pru-žaoca usluga sa fiksnim maksimalnim i/ili minimalnim tarifama. Kako bi bili saglasni sa ciljevima Direktive, ovi zahtjevi moraju biti nediskriminatorni, neophodni i proporcionalni u ostvarenju važnih razloga od javnog interesa. Ciljevi na koje se pozvala Savezna Republika Njemačka prepoznati su u praksi Suda kao važni razlozi koji se odnose na javni interes, pa je Sud izvršio analizu pogodnosti i proporcionalnosti njemačkog sistema tarifa.

Prije svega, u pogledu minimalnih tarifa, Sud je naveo da je, u svjetlu presu-de *Cipolla i drugi* (C-94/04 i C-202/04),<sup>80</sup> postojanje minimalnih tarifa za usluge planiranja, u principu, uzimajući u obzir karakteristike njemačkog tržišta, od-govarajuće u svrhu obezbjeđenja visokog nivoa kvaliteta ovih usluga. Imajući

u vidu veliki broj aktivnih radnika na tržištu usluga planiranja i činjenicu da je dostupna informacija o pružaocima ovih usluga i potrošača izuzetno nejedna-ka, postoji rizik da pružaoci usluga ponude niže cijene ili da eliminišu one koji nude kvalitetne usluge. U takvom kontekstu, određivanje minimalnih tarifa može biti takvo da pomogne u smanjenju toga rizika, obezbjeđivanjem da us-luge nijesu ponuđene po cijenama koje su, gledajući na duži vremenski period, neadekvatne da obezbijede kvalitet ovih usluga.

Međutim, Sud je smatrao da ove minimalne tarife nijesu usmjerene na to da obezbijede navedeni cilj. Prema mišljenju Suda, činjenica da usluge planiranja nijesu ograničene na određene profesije koje su podvrgnute obaveznoj kontroli putem odgovarajućeg zakonodavstva ili kroz profesionalna tijela ukazuje na nedostatak dosljednosti u njemačkom zakonodavstvu u pogledu navedenog cilja očuvanja visokog nivoa kvaliteta. Minimalne tarife nijesu podobne da osi-guraju takav cilj ukoliko odredbe o uslugama na koje se primjenjuju te tarife nijesu same po sebi ograničene minimalnim zaštitnim mjerama koje osigura-vaju kvalitet tih usluga.

U pogledu maksimalnih tarifa, Sud je primijetio da, iako su te tarife takve da doprinose zaštiti potrošača, Savezna Republika Njemačka nije dokazala za-što pružanje klijentima cjenovnika za različite kategorije usluga, kao manje restriktivna mjera, ne bi bilo dovoljno za postizanje željenog cilja. Slijedi da se postavljanje maksimalnih tarifa ne može smatrati proporcionalnim tom cilju.

79 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0123&from=EN>.

80 <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=66337&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=17836922>.

## VI. Kontrola granica, azil i imigracija

### 1. *Torubarov* (C-556/17, EU:C:2019:626)

U presudi *Torubarov*, Sud je u sastavu Velikog vijeća odlučivao o prethodnom pitanju koje je uputio Upravni i radni sud u Pečuhu, a koje se odnosilo na tumačenje člana 46 st. 3<sup>81</sup> Direktive 2013/32 o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite.<sup>82</sup> Naime, taj sud je interesovalo da li navedeni član Direktive, u vezi sa članom 47 Povelje, treba tumačiti na način da su mađarski sudovi ovlašćeni da mijenjaju upravne odluke tijela nadležnog u području azila, a kojima se uskraćuje međunarodna zaštita, kao i da li su ovlašćeni da priznaju tu zaštitu.

U ovom predmetu, tužba je podnijeta nacionalnom sudu koji je uputio prethodno pitanje od strane državljanina Rusije koji je krivično gonjen u državi svog porijekla i koji je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu u Mađarskoj zbog bojazni da mu prijeti progon ili ozbiljna opasnost u Rusiji zbog njegovih političkih stavova.

Kancelarija za imigraciju, koja je nadležna za razmatranje zahtjeva za pružanje međunarodne zaštite, odbila je taj zahtjev tri puta, uprkos činjenici da je Upravni i radni sud dva puta poništio takvu odluku. U svojoj odluci, Upravni i radni sud je naveo da iz činjenica opisanih u odluci Kancelarije jasno proizlazi da je A. Torubarov, suprotno ocjeni Kancelarije, imao razloga da se boji progona zbog svojih političkih mišljenja i da bi mogao pretrpjeti ozbiljnu nepravdu. Takođe, nacionalni sud je naveo da se sadržaj i izreka stručnog mišljenja Kancelarije, koje sadrži povjerljive nacionalne informacije, ne podudaraju i da Kancelarija nije cijenila sadržaj tog stručnog mišljenja, iz kojeg se moglo jasno zaključiti da činjenice koje su tu navedene nijesu dokazi protiv A. Torubarova, nego su, nasuprot tome, dokazi o osnovanosti njegovog zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

U ovakvim okolnostima, Torubarov je u tužbi koju je podnio treći put tražio od nacionalnog suda da odluku Kancelarije zamijeni svojom odlukom. Međutim, zakon koji je usvojen 2015. godine, a koji je imao za cilj da olakša odlučiva-

nje u velikom broju predmeta imigracije, ukinuo je sudovima pravo da izmijene upravne odluke koje se odnose na dodjeljivanje međunarodne zaštite. Kako je cilj predmetne Direktive da osigura što brže procesuiranje zahtjeva i poštovanje prava na djelotvoran pravni lijek, sadržanog u članu 47 Povelje, slijedi da je svaka država članica dužna da nacionalno zakonodavstvo uredi na takav način da, nakon poništenja prvobitne odluke i u slučaju vraćanja spisa na ponovno odlučivanje tom upravnom tijelu, nova odluka bude donijeta u kratkom roku, u skladu sa ocjenom iz presude kojom je i poništena ta odluka.

Sud je posebno naglasio da zakonodavstvo EU, povjeravanjem nacionalnom sudu nadležnosti da odlučuje o žalbi protiv odluke kojom je odbijen zahtjev za međunarodnu zaštitu, od njega zahtijeva da razmotri, ukoliko je to potrebno, „potrebe za međunarodnom zaštitom” podnosioca zahtjeva kada smatra da raspolaže svim činjeničnim i pravnim elementima koji su u tom pogledu potrebni i da nakon razmatranja tih elemenata u potpunosti i *ex nunc* donese obaveznu odluku o tome ispunjava li podnosilac zahtjeva uslove za priznanje međunarodne zaštite.

Prema tome, iz navedenog slijedi da kada sud detaljno odlučuje o pravnom sredstvu podnosioca zahtjeva za međunarodnu zaštitu i tom prilikom izvrši aktuelno razmatranje „potrebe za međunarodnom zaštitom”, imajući u vidu sva relevantna činjenična i pravna pitanja, nakon čega je uvjeren da mu se primjenom kriterijuma predviđenih Direktivom 2011/95<sup>83</sup> mora priznati status izbjeglice ili supsidijarna zaštita, i kada taj sud poništi odluku upravnog ili nesudskog tijela koje je odbilo taj zahtjev i vrati mu spis – to tijelo je, osim u slučaju da su se pojavila nova činjenična ili pravna pitanja koja zahtijevaju novu ocjenu, vezano sudskom odlukom i obrazloženjem na kojem se ona temelji. Stoga u okviru takvog vraćanja navedeno tijelo više ne raspolaže diskrecionim ovlašćenjem u pogledu odluke o odobravanju ili odbijanju tražene zaštite u vezi sa istim razlozima kao što su oni koji su podneseni navedenom sudu, jer bi se time članu 46 st. 3 Direktive 2013/32, u vezi sa članom 47 Povelje, te članovima 13 i 18 Direktive 2011/95, oduzeo koristan učinak.

81 „3. Zbog usklađivanja sa st. 1, države članice osiguravaju da djelotvoran pravni lijek pruža u potpunosti i u *ex nunc* razmatranje činjeničnih i pravnih pitanja, uključujući, ako je potrebno, razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom u skladu s Direktivom 2011/95/EU, makar u žalbenim postupcima pred prvostepenim sudom.”

82 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=HR>.

83 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=hr>.

## VII. Pravosudna saradnja u krivičnim stvarima

### 1. *Dorobantu* (C-128/18, EU:C:2019:857)

U presudi *Dorobantu*, Sud je u sastavu Velikog vijeća, u svjetlu zabrane mučenja ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, koja je sadržana u članu 4 Povelje, tumačio član 1 st. 3 Okvirne odluke o evropskom nalogu za hapšenje,<sup>84</sup> prema kojem taj instrument ne mijenja obavezu poštovanja temeljnih prava i temeljnih pravnih načela sadržanih u članu 6 Ugovora o EU.

Spor u glavnom postupku se ticao izvršenja evropskog naloga za hapšenje u Njemačkoj, a koji je izdat od strane rumunskog suda u pogledu državljanina Rumunije. Njemački sud, kao tijelo nadležno za izvršenje naloga za hapšenje, ispitivao je kriterijume koji treba da budu primijenjeni kada se ocjenjuje da li su uslovi u zatvoru u kojima će to lice boraviti ukoliko bude izručeno rumunskim vlastima u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz člana 4 Povelje.

Na prvom mjestu, Sud je odlučivao o tome u kom obimu zamoljeni sudski organi vrše kontrolu zatvorskih uslova države članice koja je zahtijevala hapšenje. U tom pogledu, Sud je odlučio da kada zamoljeni organi, tj. oni koje treba da izvrše evropski nalog za hapšenje, imaju objektivne, pouzdane, konkretne i valjano ažurirane informacije koje ukazuju na sistemske ili opšte nedostatke zatvorskih uslova u državi članici koja je izdala nalog za hapšenje, onda ti organi, u svrhu procjene postojanja bitnih razloga koji ukazuju na to da će, nakon predaje tog lica konkretnoj državi članici, ono biti u stvarnoj opasnosti od nehumanog ili ponižavajućeg postupanja, moraju uzeti u obzir sve relevantne fizičke aspekte zatvorskih uslova u kojima će to lice biti smješteno. Imajući u vidu da je zabrana nehumanog i ponižavajućeg postupanja apsolutna, ta kontrola nije ograničena samo na očigledne neadekvatnosti.

Sud je dalje naveo da, imajući u vidu, sa jedne strane, posebnu i konkretnu prirodu takve kontrole i, sa druge strane, rokove postavljene Okvirnom odlukom, sudsko tijelo nadležno za izvršenje ne može sprovesti kontrolu zatvora u svim državama članicama u kojima lice može biti zadržano. U svrhu kontrole zatvorskih uslova u onom zatvoru u kojem je namjeravano da lice bude zatvoreno, nadležno tijelo koje izvršava nalog za hapšenje mora zahtijevati od tijela koje je izdalo nalog informacije koje smatra neophodnim i mora se, u principu,

osloniti na uvjerenje tog tijela u odsustvu konkretnih indikacija koje bi ukazivale na to da su zatvorski uslovi u suprotnosti sa članom 4 Povelje.

Fizički aspekt koji nadležno sudsko tijelo koje izvršava nalog mora cijiniti uključuje lični prostor koji zatvorenik ima u ćeliji, sanitarne uslove i opseg slobode kretanja u zatvoru.

Sud je takođe ukazao na to da, u trenutnom odsustvu minimalnih standarda koje postavlja pravo Unije, nadležno sudsko tijelo mora uzeti u obzir zahtjeve člana 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, ukoliko pravo sadržano u toj odredbi odgovara pravu iz člana 4 Povelje. Upućujući na praksu Evropskog suda za ljudska prava, Sud je posebno smatrao da snažna pretpostavka kršenja člana 3 Evropske konvencije nastaje kada lični prostor koji je na raspolaganju zatvoreniku ne prelazi 3 m<sup>2</sup>. Ova pretpostavka može biti oborena samo ukoliko je nedostatak ličnog prostora kratak, povremen ili manji, ukoliko je praćen slobodom kretanja ili aktivnostima van ćelije i ukoliko se opšti zatvorski uslovi u konkretnoj ustanovi smatraju odgovarajućim. Sud je naveo i da, prilikom računanja neophodnog ličnog prostora, dio koji zauzimaju sanitarije ne treba uzimati u obzir. Međutim, računa se prostor koji zauzima namještaj, iako zatvorenici i pored toga moraju imati mogućnost da se normalno kreću po ćeliji.

Na trećem mjestu, Sud je smatrao da postojanje kontrolnih mjera, uključujući i kasniju sudsku kontrolu zatvorskih uslova u državi članici koja je izdala nalog za hapšenje, može biti uzeto u obzir od strane tijela nadležnog za izvršenje naloga kada čini ukupnu procjenu uslova u kojima će osoba u odnosu na koju se nalog izvršava biti držana. Međutim, nadležno tijelo koje izvršava nalog ne može isključiti postojanje realnog rizika od nečovječnog i ponižavajućeg postupanja samo zbog toga što određeno lice u državi članici koja je izdala nalog ima pravo na pravni lijek koji mu dozvoljava da osporava zatvorske uslove ili zbog toga što postoje zakonodavne ili strukturalne mjere sa ciljem da osnaže kontrolu zatvorskih uslova.

Konačno, Sud je odlučio da nalaženje tijela nadležnog za izvršenje naloga da postoje stvarni razlozi za vjerovanje da će, nakon izručenja lica državi članici koja je izdala nalog, to lice biti u opasnosti zbog zatvorskih uslova koji prevladavaju u zatvoru u kojem se to lice namjerava držati, ne može biti mjerenno, u cilju odlučivanja o tom izručenju, prema razmatranjima koja se odnose na efikasnost sudske saradnje u krivičnim stvarima i na princip uzajamnog povjerenja i priznanja. Činjenica da je zabrana nečovječnog i ponižavajućeg

<sup>84</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002F0584&from=EN>.



postupanja apsolutna sprječava da osnovna prava budu ograničena takvim razmišljanjima. Prema tome, potreba za garancijama da lice na koje se odnosi nalog za hapšenje neće biti podvrgnuto nehumanom i ponižavajućem postupanju opravdava, izuzetno, ograničenje principa uzajamnog povjerenja i priznanja.

## VIII. Transport

### 1. *Kanayeba i drugi* (od C-349/18 do C-351/18, EU:C:2019:936)

Sud pravde je u presudi *Kanayeba i drugi* razmatrao tumačenje koncepta „ugovor o prevozu” u smislu člana 3 (8) Uredbe br. 1371/2007 o pravima i obavezama putnika u željezničkom prevozu,<sup>85</sup> kao i ovlaštenja nacionalnog suda kada utvrdi da odredba ugovora nije pravična u smislu Direktive 93/13 o nepoštenim uslovima u potrošačkim ugovorima.<sup>86</sup>

Ova presuda je posljedica sporova između belgijske nacionalne željezničke kompanije (u daljem tekstu: Željeznica) i tri putnika, a koji su se ticali dodatnih plaćanja koja su im nametnuta jer su putovali bez putne karte. Putnici su imali opciju da odmah u vozu plate cijenu karte, uz dodatni iznos od 7,50 eura, ili da naknadno plate određeni fiksni iznos. Kako nijesu postupili ni na jedan od navedenih načina, Željeznica ih je tužila i zahtijevala da plate iznose koji su posljedica kršenja uslova prevoza. Željeznica je tvrdila da odnos između nje i tih putnika nije bio ugovorni, već upravni, jer nijesu kupili kartu. Odlučujući o ovim sporovima, nacionalni sud je uputio prethodno pitanje Sudu pravde o prirodi pravnog odnosa između kompanije za prevoz i putnika koji su koristili njene usluge bez karte, kao i da li je zahtjev za dodatnim plaćanjem mogao biti odbijen ukoliko se na navedene putnike primijeni odredba prava EU o nepoštenim uslovima.

Kao prvi korak, Sud je razjasnio koncept „ugovor o prevozu” u smislu člana 3 (8) Uredbe br. 1371/2007. Sud je primijetio da, imajući u vidu jezičko tumačenje te odredbe, takav ugovor nameće obavezu Željeznici da obezbijedi putniku jednu ili više usluga transporta i obavezu putniku da plati cijenu, osim ukoliko se usluga ne obezbjeđuje besplatno. Slijedi da su, sa jedne strane, dozvoljavajući besplatan pristup vozu i, sa druge strane, ukrcavajući se na voz sa namjerom putovanja, i Željeznica i putnici pokazali saglasnost da uđu u ugovorni odnos, tako da su uslovi koji se traže za zasnivanje ugovornog odnosa, u principu, ispunjeni.

Sud je, zatim, ispitivao kontekst te odredbe i našao da koncept „ugovora o prevozu” ne zavisi od posjedovanja karte od strane putnika, pa da se stoga odnosi i na situaciju u kojoj putnik slobodno uđe u voz sa namjerom putovanja, a bez kupovine karte. Konačno, Sud je smatrao da bi bilo protivno ciljevima zaštite putnika, sadržanim u Uredbi 1371/2007, tumačiti pojam „ugovor o prevozu”

<sup>85</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R1371&from=HR>.

<sup>86</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31993L0013&from=HR>.

na način da ne obuhvata situaciju u kojoj putnik uđe u voz kojem je dozvoljen slobodan pristup kako bi njime putovao, a da pritom nije kupio kartu. Naime, ako bi se moglo smatrati da takav putnik, samo zato što ne posjeduje kartu u trenutku u kojem je ušao u voz, nije stranka ugovornog odnosa sa željezničkim prevoznikom koji je dozvolio slobodan pristup svojim vozovima, tom bi se putniku, zbog okolnosti koje su izvan njegove kontrole, mogla uskratiti prava koja ta Uredba daje u vezi sa sklapanjem ugovora o prevozu, što je u suprotnosti sa ciljem zaštite putnika u željezničkom saobraćaju koji se želi postići navedenom Uredbom. Sud je dodao i da, budući da u Uredbi br. 1371/2007 nema odredbe u tom pogledu, takvo tumačenje ne dovodi u pitanje valjanost ugovora ili posljedice koje proizlaze iz neispunjenja ugovornih obaveza jedne od stranaka koje, u slučaju da u tom pogledu ne postoje odredbe u uredbi, uređuje odgovarajuće nacionalno pravo.

Nacionalni sud je uputio i pitanje da li član 6 st. 1 Direktive 93/13 treba tumačiti na način da mu se protivi to da nacionalni sud koji utvrdi da je odredba o ugovornoj kazni, sadržana u ugovoru sklopljenom između prodavca ili pružaoca usluga i potrošača, nepoštena, ublaži iznos kazne koja se prema toj odredbi stavlja na teret potrošaču ili da tu odredbu zamijeni dispozitivnom odredbom nacionalnog prava. Nacionalni sud se takođe pitao treba li Direktivu 93/13 tumačiti na način da joj se protivi to da nacionalni sud, osim toga, u okolnostima poput onih o kojima je riječ u glavnim postupcima, primjenjuje odredbe nacionalnog prava koje se odnose na vanugovornu odgovornost.

Uzimajući u obzir sva prethodna razmatranja, na ova pitanja valja odgovoriti tako da član 6 st. 1 Direktive 93/13 treba tumačiti na način da mu se protivi da nacionalni sud koji utvrdi da je odredba o ugovornoj kazni sadržana u ugovoru između prodavca robe ili pružaoca usluge i potrošača nepoštena ublaži iznos kazne koji na osnovu te odredbe mora platiti potrošač. Takođe, suprotno je navedenom članu Direktive i to da nacionalni sud zamijeni navedenu odredbu dispozitivnom odredbom nacionalnog prava, primjenom načela svog ugovornog prava, osim u onim slučajevima gdje ugovor o kojem je riječ ne može nastaviti da postoji u slučaju brisanja nepoštene odredbe i ako bi poništenje čitavog ugovora izložilo potrošača posebno nepovoljnim posljedicama.

## IX. Pravo konkurencije

### 1. Državna pomoć

#### 1.1. Njemačka protiv Komisije (C-405/16 P, EU:C:2019:268)

U presudi *Njemačka protiv Komisije*, Sud pravde je usvojio žalbu Njemačke izjavljenu protiv presude Opšteg suda *Njemačka protiv Komisije* (T-47/15, EU:T:2016:281),<sup>87</sup> kojom je Opšti sud odbio kao neosnovanu tužbu za poništaj Odluke Komisije (EU) 2015/1585, a koju je podnijela Njemačka.

Naime, Njemačka je tokom 2011. godine usvojila Zakon o novom uređenju pravnog okvira za promociju proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora (u daljem tekstu: Zakon), čiji je cilj bio da poveća udio električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora u snabdjevanju električnom energijom. Zakon je, između ostalog, predviđao obavezu da svi mrežni operateri kupuju električnu energiju iz obnovljivih izvora, po cijenama utvrđenim zakonom, i da je prodaju na berzi električne energije. Ukoliko im cijena koju dobiju ne omogući da podnesu finansijski teret kupovine po cijenama koje su određene zakonom, mehanizam zvani „EEG doplata” omogućuje im da zahtijevaju od snabdjevača krajnjeg korisnika da im plati razliku srazmjerno prodatim količinama električne energije. Ovi snabdjevači su imali mogućnost, ali ne i obavezu, da „prebace” „EEG doplatu” na krajnjeg korisnika.

Evropska komisija je smatrala da navedeni zakon sadrži određene mjere podrške proizvođačima električne energije iz obnovljivih izvora, koje se mogu smatrati kao državna pomoć koja, u smislu člana 107 st. 1 Ugovora o funkcionisanju EU, narušava konkurenciju. Njemačka je podnijela tužbu za poništenje sporne odluke, koju je Opšti sud odbio, a u svojoj presudi je naveo da mehanizam „EEG doplate” ponajprije proizlazi iz izvršenja javne politike propisane državnim zakonodavstvom, u cilju podrške proizvođačima električne energije iz obnovljivih izvora. Takođe, Opšti sud je zaključio da sredstva ostvarena „EEG doplatom”, a kojima dominantno upravljaju javne vlasti i koja mogu biti izjednačena sa nametom, uključuju državna sredstva.

Međutim, Sud pravde je smatrao da su i Opšti sud i Komisija pogrešno primijenili pravo kada su zaključili da sporne mjere uključuju državna sredstva. Sud pravde je zaključio da, kako Zakon nije propisao obavezu da se „EEG doplata”

<sup>87</sup> <http://curia.europa.eu/juris/document/document>.

jsf?text=&docid=177881&pageIndex=0&doclang=HR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=18278628.

prebaci na krajnjeg korisnika, Opšti sud nije imao pravo kada je smatrao da se to može, u smislu efekata koje ima, smatrati nametom za upotrebu električne energije. Sud pravde je smatrao i da nije utvrđeno da je Država imala pravo da raspolaže sredstvima prikupljenim „EEG doplatom” niti da je Država vršila javnu kontrolu nad tijelima koja su nadležna da upravljaju tim sredstvima. Opšti sud je samo pokazao da su javne vlasti imale dominantan uticaj na sredstva prikupljena „EEG doplatom”, ali nije mogao da zaključi da je Država bila ovlašćena da raspolaže ovim sredstvima, tj. da odluči o njihovoj alokaciji koja bi bila suprotna onoj koja je predviđena Zakonom. Dok su činjenična nalazjenja Opšteg suda dozvolila da se zaključi da su javne vlasti kontrolisale pravilnu primjenu Zakona, te činjenice nijesu mogle poslužiti za zaključak da je postojala javna kontrola nad sredstvima koja su prikupljena od „EEG doplate”.

Iz istog razloga, Sud pravde je smatrao da Komisija nije uspjela da dokaže da sistem podrške proizvodnji električne energije iz obnovljivih izvora finansiran „EEG doplatom” i sistem posebne naknade kojim se snižava doplata za velike potrošače energije uključuju državna sredstva i da stoga predstavljaju državnu pomoć u smislu člana 107 st. 1 Ugovora o funkcionisanju EU.

Stoga je Sud pravde ukinuo presudu Opšteg suda i poništio Odluku Komisije (EU) 2015/1585 od 25. novembra 2014. godine.

## X. Usklađivanje zakona

### 1. Autorska prava

#### 1.1. Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625)

U presudi *Spiegel Online*, Sud pravde je, u sastavu Velikog vijeća, tumačio ekskluzivno pravo autora da reprodukuju i saopštavaju javnosti svoj rad i izuzetke i ograničenja ovih prava koja su propisana Direktivom o autorskim pravima,<sup>88</sup> u predmetu u kojem su rukopis i članak koji su publikovani u knjizi objavljeni na internet portalu dostupnom javnosti za preuzimanje putem hiperlinka.

Glavni postupak se ticao spora između kompanije „Spiegel Online” – internet portala – i gospodina Volkera Beck-a, člana Federalnog parlamenta Njemačke, a koji je nastao zbog objave njegovog rukopisa i članka na tom internet portalu. Gospodin Beck je podnio tužbu nacionalnom sudu, ističući da je objavljivanje kompletnog teksta rukopisa i članka predstavljalo kršenje njegovih autorskih prava. Nacionalni sud je usvojio tužbu. Nakon što je žalba odbijena, „Spiegel Online” je izjavio reviziju, pa je revizioni sud uputio prethodno pitanje Sudu pravde.

Upitan da li odredbe Direktive o autorskim pravima koje dozvoljavaju izuzetke i ograničenja isključivih prava autora u pogledu izvještavanja o aktuelnim događajima i citatima ostavlja državama članicama diskreciju u prenošenju u nacionalno pravo, Sud je odgovorio da ove odredbe obavezuju na punu harmonizaciju. Međutim, diskrecija država članica u implementaciji ovih odredaba mora biti izvršena u granicama koje su nametnute pravom Unije kako bi se obezbijedio balans između, sa jedne strane, interesa nosilaca autorskog prava i srodnih prava da se zaštite njihova prava intelektualnog vlasništva, zajemčena članom 17 st. 2 Povelje, i, sa druge strane, zaštite interesa i osnovnih prava korisnika predmeta zaštite, posebno njihove slobode izražavanja i informisanja, zajemčene članom 11 Povelje, kao i javnog interesa. Prema tome, na državama članicama je da se prilikom prenošenja izuzetaka i ograničenja navedenih u članu 5 Direktive 2001/29 oslone na njihovo tumačenje koje omogućava pravednu ravnotežu između različitih osnovnih prava zaštićenih pravnim poretom Unije.

<sup>88</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0029&from=HR>.

Sud je naglasio i da sloboda informisanja i štampe, garantovana Poveljom, ne može opravdati odstupanje od autorovih isključivih prava na reprodukciju i saopštavanje javnosti iz člana 2 tač. (a) i člana 3 st. 1 Direktive 2001/29, izvan izuzetaka i ograničenja predviđenih u članu 5 st. 2 i 3.

Nacionalni sud, prilikom odmjeravanja različitih interesa, mora voditi računa o svim okolnostima predmeta, tj. o autorovim isključivim pravima, pravima korisnika predmeta zaštite, kao i o odredbama Direktive koje sadrže izuzetke i ograničenja autorovih prava. Pri tome, nacionalni sud se mora osloniti na tumačenje tih odredaba Direktive koje je, uz poštovanje njihovog teksta i očuvanje njihovog korisnog efekta, potpuno usklađeno sa temeljnim pravima koja garantuje Povelja.

Sud pravde je presudio da primjer iz člana 5 st. 3 tač. (c) Direktive 2001/29 treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalno pravilo koje ograničava primjenu izuzetka, odnosno ograničenja iz te odredbe, na slučajeve u kojima nije razumno moguće podnijeti prethodni zahtjev za davanje ovlašćenja za korištenje zaštićenog djela radi izvještavanja o tekućim događajima. Kada se pojavi određeni aktuelni događaj, neophodno je, posebno u savremenom društvu, da informacije vezane za taj događaj budu brzo prenijete, što je teško pomiriti sa zahtjevima prethodnog autorovog odobrenja, koje bi vjerovatno učinilo izuzetno teškim da relevantna informacija bude dostupna javnosti blagovremeno, a moglo bi čak i da spriječi njeno objavljivanje.

Takođe, Sud pravde je odlučio i o odredbi Direktive koja se odnosi na prenošenje citata, a koja takođe predstavlja izuzetak od opšteg pravila. Sud je, naime, smatrao da koncept „citata” (doslovno prenošenje), iz člana 5 st. 3 tač. (d) navedene Direktive, obuhvata upućivanje hiperlinkom na datoteku koja se može preuzeti samostalno. U tom kontekstu, Sud je podsjetio na svoju praksu prema kojoj hiperlinkovi doprinose funkcionisanju interneta, koji je od posebnog značaja za slobodu izražavanja i informisanja, garantovanu Poveljom, kao i za razmjenu mišljenja i informacija u okviru mreže koju karakteriše dostupnost nesagledivih količina informacija. Takođe, Sud je smatrao da navedenu odredbu Direktive treba tumačiti na način da je djelo već zakonito stavljeno na raspolaganje javnosti kada je u svojem konkretnom obliku prethodno učinjeno dostupnim javnosti uz ovlašćenje nosioca prava ili na osnovu vanugovorne licence ili na osnovu zakonskog ovlašćenja. Na nacionalnom je sudu da odluči da li je djelo zakonito stavljeno na raspolaganje javnosti, i to u svjetlu posebnih okolnosti predmeta pred njim, uzimajući u obzir sve njegove okolnosti.

## 2. Telekomunikacije

### 2.1. *AW i drugi* – „Pozivi na broj 112” (C-417/18, EU:C:2019:671)

U presudi *AW i drugi*, Sud je odlučio da države članice imaju obavezu da obezbijede da telekomunikaciona preduzeća učine dostupnom i besplatnom informaciju o lokaciji pozivaoca jedinstvenog evropskog broja za hitne službe (112) nadležnim vlastima koje upravljaju ovim službama. Ova obaveza postoji i u onim slučajevima gdje su pozivi učinjeni sa mobilnog telefona koji nema SIM karticu, a informacija mora biti dovoljno pouzdana i tačna kako bi omogućila hitnim službama da intervenišu. Konačno, u ovoj presudi, Sud je precizirao uslove za utvrđivanje odgovornosti države u slučaju kršenja prava EU.

Djevojka od 17 godina, E. S., oteta je u predgrađu Panevėžys (Litvanija), silovana i živa zapaljena u prtljažniku automobila. Dok je bila zatvorena u prtljažniku, kako bi zatražila pomoć, desetak puta je sa mobilnog telefona pozivala litvanski centar za primanje hitnih poziva na jedinstveni evropski broj za hitne službe „112”. Međutim, uređaji centra za primanje hitnih poziva nijesu pokazivali broj telefona sa kojeg je upućen poziv, što je spriječilo zaposlene tog centra da odrede njenu lokaciju. Nije bilo moguće utvrditi da je li mobilni telefon koji je koristila E. S. imao SIM karticu, kao ni zašto broj nije bio vidljiv centru za primanje hitnih poziva.

A. W. i drugi članovi porodice E. S. podnijeli su tužbu nacionalnom sudu, tražeći da Država nadoknadi nematerijalnu štetu koju je pretrpjela žrtva, kao i članovi njene porodice. U tužbi su naveli da Država nije pravilno osigurala praktičnu primjenu člana 26 st. 5 Direktive 2002/22.<sup>89</sup> Taj je propust rezultirao nemogućnošću prenošenja podataka o lokaciji E. S. policijskim službama na terenu, što ih je spriječilo u pružanju pomoći.

Regionalni upravni sud u Vilnusu uputio je zahtjev za prethodnu odluku Sudu pravde u pogledu obima obaveze da se prenese informacija o lokaciji lica koje poziva broj 112.

89 „Države članice osiguravaju da dotična preduzeća pružaju besplatnu uslugu utvrđivanja lokacije pozivaoca nadležnom tijelu koje prihvata pozive u hitnim slučajevima, čim poziv dospje do navedenog nadležnog tijela. Navedeno se primjenjuje na jedinstveni evropski pozivni broj za hitne slučajeve „112”. Države članice mogu proširiti obim navedene obaveze tako da obuhvata pozive na nacionalne pozivne brojeve za hitne slučajeve. Nadležna regulatorna tijela utvrđuju kriterijume za preciznost i pouzdanost navedenih podataka o lokaciji pozivaoca.”

Sud pravde je objasnio da se obaveza sadržana u članu 26 (5) Direktive treba tumačiti na način da nalaže državama članicama, u mjeri u kojoj je to tehnički izvodljivo, da osiguraju da predmetna preduzeća pružaju besplatnu uslugu utvrđivanja lokacije lica koje poziva broj tijelu koje prima hitne pozive na broju 112, i to čim primi poziv, uključujući i situaciju kada je poziv upućen s mobilnog telefona koji nema SIM karticu.

Takođe, Sud pravde je smatrao da navedenu odredbu Direktive treba tumačiti na način da državama članicama povjerava određenu marginu procjene prilikom definisanja kriterijuma koji se odnose na preciznost i pouzdanost informacija o utvrđivanju lokacije lica koje poziva broj 112, pri čemu je Sud pojasnio da kriterijumi koje države definišu moraju osigurati, u mjeri u kojoj je to tehnički izvodljivo, lokaciju pozivaoca na dovoljno pouzdan i precizan način kako bi se hitnim službama omogućilo da tom licu zaista pomognu, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni.

U pogledu uslova koji se moraju ispuniti kako bi država odgovarala za štetu pričinjenu kršenjem prava Unije, Sud je naveo da ti uslovi, kao što je opštepoznato, uključuju postojanje direktne uzročne veze između kršenja prava Unije i štete koju su pretrpjeli pojedinci. Međutim, država mora nadoknaditi štetu u kontekstu nacionalnog zakonodavstva ukoliko uslovi za naknadu štete koji su propisani tim zakonodavstvom nijesu manje povoljni od onih koji se odnose na slična domaća potraživanja. Slijedi da tamo gdje se u skladu sa nacionalnim pravom države članice postojanje indirektna veze između nezakonitog akta nacionalnih vlasti i štete koju je pojedinac pretrpio smatra dovoljnim za odgovornost države, takva indirektna veza između kršenja prava EU koje se može pripisati državi članici i šteta koja je nastala za pojedinca moraju se takođe, u skladu sa principom jednakosti, smatrati dovoljnim za odgovornost države za to kršenje prava EU.

### 3. Osiguranje vozila

#### 3.1. *Línea Directa Aseguradora* (C-100/18, EU:C:2019:517)

U presudi *Línea Directa Aseguradora*, Sud pravde je tumačio koncept „upotrebe vozila” u smislu Direktive 2009/103 o građanskoj odgovornosti osiguranja vozila<sup>90</sup> i našao da se taj koncept odnosi i na situaciju u kojoj se vozilo koje je bilo parkirano u privatnoj garaži zgrade duže od 24 časa zapalilo usljed spoja u električnom kolu vozila, što je dovelo do materijalne štete u toj zgradi.

<sup>90</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0103>.

U avgustu 2013. godine, vozilo koje je bilo parkirano duže od 24 časa u garaži jedne zgrade zapalilo se i prouzrokovalo materijalnu štetu u toj zgradi. Požar je prouzrokovao električnim instalacijama vozila. Vlasnik vozila je imao zaključen ugovor o osiguranju od građanskopravne odgovornosti u pogledu upotrebe motornih vozila sa osiguravajućim društvom „Línea Directa”. Zgrada, koja je bila u vlasništvu privrednog društva „Industrial Software Indusoft”, osigurana je od strane osiguravajućeg društva „Segurcaixa”, koje je nadoknadilo materijalnu štetu prouzrokovanu požarom u iznosu od 44.704 eura.

U martu 2014. godine, osiguravajuće društvo „Segurcaixa” podnijelo je regresnu tužbu protiv „Línea Directa”, na osnovu toga što se nezgoda dogodila usljed „upotrebe vozila” u smislu španskog nacionalnog prava, a koje je bilo osigurano. Tužba je objiena od strane prvostepenog suda. Po žalbi, sud je obavezao „Línea Directa” da isplati naknadu koju je zahtijevalo osiguravajuće društvo „Segurcaixa”. Nakon revizije izjavljene od strane „Línea Directa”, španski Vrhovni sud je uputio prethodno pitanje Sudu pravde, jer je imao dilemu pri tumačenju koncepta „upotreba vozila” iz Direktive 2009/103.

Sud je, prije svega, podsjetio da je koncept „upotreba vozila” u smislu navedene Direktive autonoman koncept prava EU, čija interpretacija ne može biti ostavljena volji država članica. Takođe, Sud je naglasio i da je cilj zaštite žrtava nezgoda izazvanih motornim vozilima predmet kontinuirane pažnje i jačanja od strane zakonodavstva EU.

U skladu sa svojom praksom, Sud je podsjetio da koncept „upotrebe vozila” nije ograničen samo na upotrebu vozila na putu već da uključuje i upotrebu vozila koja je u skladu sa njegovom uobičajenom funkcijom, te svaku upotrebu vozila kao sredstva za transport. Činjenica da se vozilo koje je učestvovalo u nezgodi nije kretalo u trenutku kada se nezgoda dogodila ne sprječava da upotreba tog vozila, u tom trenutku, bude obuhvaćena njegovom funkcijom prevoznog sredstva i, slijedom toga, pojmom „upotreba vozila”. Takođe, pitanje da li je motor predmetnog vozila bio upaljen u trenutku nastanka nezgode nije odlučujuće. Sa druge strane, nijedna odredba Direktive 2009/103 ne ograničava obim obaveze osiguranja i zaštite koja se tom obavezom želi pružiti žrtvama nezgoda koje su uzrokovala motorna vozila u slučaju upotrebe tih vozila na određenim vrstama terena ili na određenim putevima.

Iz navedenog je Sud zaključio da domašaj pojma „upotreba vozila” ne zavisi od osobina terena na kojem se to vozilo upotrebljava i, naročito, od okolnosti je li predmetno vozilo, u trenutku nezgode, bilo zaustavljeno i je li se nalazilo



na parkingu. U ovim okolnostima, Sud je smatrao da je parkiranje i mirovanje vozila prirodno i neophodno i da čini integralni dio upotrebe vozila kao sredstva za prevoz. Prema tome, vozilo je, i kada je parkirano između dvije vožnje, u upotrebi u skladu sa svojom funkcijom prevoznog sredstva.

U ovom slučaju, Sud je smatrao i da valja utvrditi da parkiranje vozila u privatnoj garaži čini upotrebu vozila u skladu s njegovom funkcijom prevoznog sredstva i da taj zaključak ne dovodi u pitanje činjenica da je navedeno vozilo u toj garaži bilo parkirano više od 24 sata.

U pogledu okolnosti u kojima je došlo do nezgode, a koja je izazvana električnim instalacijama vozila, Sud je smatrao da, s obzirom na to da je vozilo zbog kojeg je nastala nezgoda odgovaralo pojmu „vozilo” u smislu člana 1 tač. 1 Direktive 2009/103, nije potrebno odrediti koji su dijelovi navedenog vozila uzrokovali štetni događaj, niti utvrditi funkcije koje taj dio ima.

## XI. Internet i elektronska trgovina

### 1. Zaštita ličnih podataka

#### 1.1. *Google* (C-507/17, EU:C:2019:772)

U presudi *Google* (teritorijalna primjena „dereferenciranja”<sup>91</sup>), Sud pravde je, u sastavu Velikog vijeća, odlučio da je operater pretraživača, prilikom pretraživanja po imenu, obavezan da izvrši dereferenciranje (uklanjanje veza) prema internet stranicama koje sadrže lične podatke, i to samo na verzijama pretraživača koje odgovaraju državama članicama.

Francuska državna komisija za informacione tehnologije i slobode (u daljem tekstu: Komisija) naložila je *Google*-u da izvrši uklanjanje rezultata pretraživanja koji se pojave nakon pretraživanja po ličnom imenu fizičkog lica sa svih svojih domena (ne samo u EU). *Google* je odbio da postupi u skladu s tim nalogom, pri čemu je uklonio rezultate koji se prikazuju nakon izvršenih pretraga na verzijama njegovog pretraživača čiji nazivi domena postoje u državama članicama. Nakon što je Komisija utvrdila da *Google* u određenom roku nije postupio u skladu s tim nalogom, kažnjen je novčanom kaznom u iznosu od 100.000 eura. *Google* se obratio Državnom vijeću, tražeći poništaj odluke o kažnjavanju. Međutim, Državno vijeće je imalo nedoumice u tumačenju teritorijalnog opsega obaveze uklanjanja veza (dereferenciranja), pa je uputilo prethodno pitanje Sudu pravde, koje je glasilo: Treba li pravo na uklanjanje veza, na osnovu odredaba člana 12 tač. (b) i člana 14 st. 1 tač. (a) Direktive 95/46,<sup>92</sup> tumačiti na način da je operater pretraživača, prilikom ispunjavanja zahtjeva za uklanjanje veza, dužan da izvrši to uklanjanje na svim domenima svog pretraživača, tako da se sporne veze više ne pojavljuju, bez obzira na mjesto sa kojeg se vrši pretraga po ličnom imenu, uključujući i mjesto koje je izvan teritorijalnog područja primjene Direktive 95/46?

Prije svega, Sud je podsjetio da, prema pravu Unije,<sup>93</sup> postoji mogućnost da fizička lica ostvare svoje pravo na uklanjanje veza u odnosu na operatera pretraživača koji ima jedno poslovno sjedište na području Unije ili više njih u okviru kojih sprovodi aktivnosti obrade ličnih podataka u vezi sa tim licima, i to nezavisno od toga odvija li se ta obrada podataka u Uniji ili ne.

91 Tzv. „pravo na zaborav” – pravo da se iz rezultata pretrage izvršene po imenu nekog lica izostave veze ka određenim internet stranicama koje sadrže podatke o tom licu.

92 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A31995L0046>.

93 Član 4 st. 1 tač. (a) Direktive 95/46 i član 3 st. 1 Uredbe 2016/679.

U pogledu opsega prava na uklanjanje veza, Sud je smatrao da je operater pretraživača dužan da izvrši to uklanjanje, ali ne na svim verzijama pretraživača, već samo na onim koje odgovaraju državama članicama. Iako bi univerzalno uklanjanje veza, imajući u vidu karakter interneta i pretraživača, u potpunosti ispunilo ciljeve zakonodavstva Unije koji teže visokom nivou zaštite ličnih podataka, takva obaveza ne proizlazi iz prava Unije. Za ostvarivanje ovog cilja, zakonodavac EU je izabrao da ograniči opseg prava na uklanjanje veza na teritorije država članica. Pravo EU uspostavlja mehanizme saradnje između kontrolnih vlasti država članica kako bi mogle donijeti zajedničku odluku zasnovanu na odmjeravanju prava na privatnost i zaštitu ličnih podataka, sa jedne strane, i interesa javnosti u različitim državama članicama da ima pristup informacijama, sa druge strane. Međutim, za sada nema odredbe prava Unije koja bi obezbijedila takav mehanizam u pogledu opsega prava na uklanjanje veza izvan EU.

Prema sadašnjim prilikama u pravu Unije, obaveza operatera pretraživača jeste da izvrši zahtijevano uklanjanje veza ne samo na verziji pretraživača koji odgovara državi članici u kojoj lice koje ima koristi od tog uklanjanja ima prebivalište, već i na verzijama pretraživača koje odgovaraju svim državama članicama, i to, ako je potrebno, u kombinaciji sa mjerama koje, uz poštovanje pravnih zahtjeva, djelotvorno onemogućuju ili barem ozbiljno obeshrabruju EU korisnike interneta da imaju pristup linkovima koji su obuhvaćeni dereferenciranjem (npr. korišćenjem verzije pretraživača koji odgovara nekoj trećoj zemlji, a ne državi članici). Na nacionalnom sudu je da procijeni da li mjere koje je operater preduzeo ispunjavaju ove kriterijume.

Konačno, Sud pravde je naglasio da, iako pravo EU ne zahtijeva od operatera pretraživača da izvrši uklanjanje veza na svim verzijama pretraživača, isto tako i ne zabranjuje takvu praksu. Prema tome, kontrolno tijelo države članice ostaje nadležno da odmjeri, u skladu sa nacionalnim standardima zaštite ljudskih prava, pravo na privatnost i zaštitu podataka lica čiji se podaci pretražuju i pravo na slobodan pristup informacijama, pa da, nakon tog odmjeravanja navedenih prava, tamo gdje je to potrebno, naredi operateru pretraživača da izvrši uklanjanje veza sa svih verzija pretraživača.

## 2. Jednak tretman zaposlenih i socijalna sigurnost

### 2.1. *Cresco Investigation* (C-193/17, EU:C:2019:43)

U presudi *Cresco Investigation*, Veliko vijeće Suda pravde je utvrdilo da austrijsko zakonodavstvo koje garantuje plaćeni neradni dan na Veliki petak, kao i naknadu zarade za rad obavljen toga dana samo onim zaposlenima koji pripadaju određenoj hrišćanskoj crkvi, nije u skladu sa članom 21 Povelje,<sup>94</sup> kao ni sa Direktivom o antidiskriminaciji.<sup>95</sup>

U glavnom postupku pred nacionalnim sudom, tužba je podnijeta protiv privatne detektivske agencije od strane njenog zaposlenog koji je radio na Veliki petak, ali nije primio naknadu zarade za rad u vrijeme praznika. Naime, prema odredbama nacionalnog zakonodavstva, Veliki petak je neradni dan samo za radnike koji su pripadnici određenih crkava i samo ti radnici, ako moraju da rade na Veliki petak, imaju pravo na naknadu zarade za rad u vrijeme praznika. Zaposleni u detektivskoj agenciji nije bio pripadnik tih vjerskih grupacija i radio je na Veliki petak, pa je smatrao da je diskriminisan po osnovu vjere time što mu je uskraćena naknada zarade za neradni dan.

Drugostepeni sud je preinačio prvostepenu presudu kojom je odbijena tužba. Vrhovni sud Austrije, odlučujući po reviziji, uputio je prethodno pitanje Sudu pravde o usklađenosti austrijskog zakonodavstva sa članom 21 Povelje i Direktivom o antidiskriminaciji i da li se uopšte radnici nalaze u uporedivoj situaciji.

Sud je primijetio da je razlika u postupanju predviđena nacionalnim zakonom direktno zasnovana na religiji zaposlenih. Pravo na plaćeni neradni dan na Veliki petak i pravo na naknadu zarade za rad toga dana pripada zaposlenima koji su formalno članovi neke od taksativno navedenih crkava. Ti radnici su slobodni da izaberu kako će provesti praznik, dok drugi zaposleni koji bi željeli da iskoriste taj dan za odmor nemaju pravo na praznik koji bi odgovarao Velikom petku. Radnici koji su pripadnici određenih crkava imaju pravo na naknadu zarade zbog toga što su radili na Veliki petak, iako nijesu osjećali nikakvu obavezu ili potrebu da slave taj vjerski praznik. U tom smislu, njihova situacija nije nimalo različita od ostalih zaposlenih koji su radili na Veliki petak bez primanja takvih beneficija.

94 Nediskriminacija.

95 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0078&from=EN>.

Iako je Sud primijetio da cilj nacionalnog zakona da prizna poseban značaj Velikog petka za pripadnike određenih crkava spada u polje zaštite slobode vjeroispovijesti, ipak je našao da direktna diskriminacija koju uspostavlja ne može biti opravdana članovima 2 (5)<sup>96</sup> i 7 (1)<sup>97</sup> Direktive o antidiskriminaciji.

U pogledu implementacije prava Unije o zabrani diskriminacije po osnovu religije, u predmetu iz glavnog postupka, Sud je potvrdio da Direktiva o antidiskriminaciji ne može biti direktno primijenjena na spor između pojedinaca kako bi stavila van snage zakonodavstvo države članice kada ono nije u skladu sa tom Direktivom. Međutim, navedena Direktiva ne uspostavlja princip jednakog tretmana u području zapošljavanja i rada, koji je dio različitih međunarodnih instrumenata i ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, već je cilj ove Direktive da u tim istim područjima uspostavi opšti okvir za borbu protiv diskriminacije po različitim osnovama, među kojima su vjera ili uvjerenje, kao što to proizlazi iz njenog naziva i člana 1 koji propisuje svrhu te Direktive.

Nadalje, zabrana diskriminacije po osnovu religije i uvjerenja obavezna je kao opšti princip prava Unije, uspostavljen u članu 21 (1) Povelje.<sup>98</sup> Prema tome, ta zabrana je dovoljna kako bi pojedincima dodijelila pravo na koje se mogu pozvati u postupku u kojemu učestvuju, a koji se vodi u području obuhvaćenim pravom Unije. Stoga je nacionalni sud koji je uputio prethodno pitanje obavezan da garantuje pravnu zaštitu iz tog člana Povelje kako bi obezbijedio njeno puno dejstvo. On mora izuzeti iz primjene svaku diskriminatorSKU odredbu nacionalnog prava, bez obaveze da zahtijeva ili da čeka na njeno ukidanje od strane zakonodavca.

Prema tome, Sud je zaključio da sve dok predmetna država članica radi ponovnog uspostavljanja jednakog postupanja ne izmijeni svoje zakonodavstvo na osnovu kojeg pravo na neradni dan na Veliki petak imaju samo radnici koji pripadaju određenim hrišćanskim crkvama, privatni poslodavac na kojeg se

96 „5. Ova Direktiva ne utiče na mjere koje proizlaze iz nacionalnog zakonodavstva, a koje su u demokratskom društvu potrebne zbog očuvanja javne bezbjednosti, održanja javnog reda i prevencije krivičnih djela, radi zaštite zdravlja, te zaštite prava i sloboda drugih ljudi.”

97 „1. Kako bi se zajemčila potpuna jednakost u praksi, načelo jednakog postupanja ne sprječava države članice da zadrže ili donesu posebne mjere za sprječavanje ili izjednačavanje neravnopravnog položaja povezanog s bilo kojim od osnova iz člana 1.”

98 „Zabranjuje se svaka diskriminacija na bilo kojoj osnovi kao što je pol, rasa, boja kože, etničko ili socijalno porijeklo, genetske osobine, jezik, religija ili uvjerenje, političko ili bilo kakvo drugo mišljenje, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje, invaliditet, godište ili polna orijentacija.”

primjenjuje to zakonodavstvo obavezan je svojim ostalim radnicima isto tako dodijeliti pravo na neradni dan na Veliki petak, ukoliko su oni prethodno tražili od poslodavaca da ne rade toga dana, i mora im priznati pravo na dodatnu naknadu plate za rad obavljen toga dana, ukoliko je odbio udovoljiti tom zahtjevu.

### XIII. Zaštita potrošača

#### 1. *Pouvin i Dijoux* (C-590/17, EU:C:2019:232)

U presudi u predmetu *Pouvin i Dijoux*, Sud pravde je odlučivao o tumačenju pojmova „potrošač” i „prodavca robe ili pružalac usluge”, koji su definisani Direktivom 93/13,<sup>99</sup> a u kontekstu zahtjeva za isplatu preostalog potraživanja, po osnovu ugovora o kreditu koji je odobren od strane kompanije njenom zaposlenom i njegovoj supruzi, radi rješavanja stambenog pitanja.

Prema odredbama ugovora, ugovor će biti automatski raskinut kada, iz bilo kog razloga, korisnik kredita prestane biti zaposleni kompanije koja mu je dala kredit. Nakon što je zaposleni dao otkaz, on i njegova supruga su prestali da plaćaju mjesečne iznose za otplatu kredita. U skladu sa uslovima ugovora, kompanija ih je tužila za isplatu preostalog iznosa duga, zajedno sa kamatom i penalima, po osnovu kaznene klauzule.

Prvostepeni sud je našao da su uslovi koji predviđaju automatski raskid ugovora nepošteni. Odluka je ukinuta od strane žalbenog suda, koji je smatrao da se automatski raskid ugovora dogodio onog dana kada je zaposleni dao otkaz. Kako su zaposleni i njegova supruga smatrali da se nalaze u svojstvu potrošača i kako su tvrdili da odredbe ugovora koje predviđaju automatski raskid zbog događaja koji je izvan samog ugovora nijesu poštene, izjavili su reviziju Kasacionom sudu Francuske, koji je uputio prethodno pitanje Sudu pravde, pitajući treba li član 2 Direktive 93/13 tumačiti na način da kompanija, kada odobrava zaposlenom hipotekarni kredit u okviru programa podrške za sticanje nekretnine, za koji uslove ispunjavaju samo zaposleni u toj kompaniji, nastupa kao prodavac robe ili pružalac usluge, a zaposleni kao potrošač.

U pogledu tumačenja pojma „potrošač”, Sud je smatrao da ovaj pojam obuhvata zaposlenog u preduzeću i njegovu suprugu, koji su zaključili ugovor o kreditu, a koji je to preduzeće namijenilo prije svega svojim zaposlenima u cilju finansiranja kupovine nekretnine za njihove privatne potrebe. Sud je konstatovao da činjenica da je fizičko lice zaključilo sa svojim poslodavcem ugovor koji nije ugovor o zasnivanju radnog odnosa ne sprječava to lice da bude smatrano „potrošačem” u smislu Direktive 93/13. U pogledu isključivanja ugovora o radu iz područja primjene ove Direktive, Sud je presudio da ugovor o kreditu za nekretnine koji je poslodavac ponudio svom zaposlenom i njegovoj supruzi ne

može biti klasifikovan kao „ugovor o radu” ukoliko taj ugovor ne reguliše radni odnos ili uslove zaposlenja.

Kada je u pitanju pojam „prodavca ili pružaoca usluge”, Sud je zauzeo stav da ovaj pojam obuhvata preduzeće koje zaključuje, u sklopu svoje profesionalne aktivnosti, ugovor o kreditu koji je, prije svega, rezervisan za zaposlene u tom preduzeću, iako odobravanje kredita ne čini njegovu glavnu aktivnost. Sud je naveo i da pružanje ugovora o kreditu zaposlenima, tj. pružanje mogućnosti da kupe nekretninu, služi da privuče i zadrži kvalifikovanu i stručnu radnu snagu koja će olakšati obavljanje profesionalne aktivnosti poslodavca. U tom smislu, Sud je ukazao na to da postojanje ili izostanak eventualnog direktnog prihoda predviđenog tim ugovorom za poslodavca ne utiče na kvalifikaciju navedenog poslodavca kao „prodavca robe ili pružaoca usluge” u smislu člana 2 tač. (c) Direktive 93/13. Sa druge strane, široko tumačenje pojma „prodavac robe ili pružalac usluge” u smislu navedene odredbe služi ostvarenju cilja te Direktive koji se sastoji od zaštite potrošača kao slabije strane u ugovoru sklopljenom sa prodavcem ili pružaocem usluge i uspostavljanja ravnoteže među ugovornim stranama.

<sup>99</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A31993L0013>.

## XIV. Zaštita životne sredine

### 1. *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland* i drugi (C-197/18, EU:C:2019:824)

U presudi *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland i drugi*, Sud je prvi put odlučio da fizička i pravna lica koja su pogođena zagađenjem podzemnih voda mogu pred nacionalnim sudovima da se pozovu na odredbe Direktive 91/676<sup>100</sup> koje se odnose na zaštitu voda od zagađenja uzrokovanih nitrata iz poljoprivrednih izvora.

Presuda je donijeta u vezi sa sporom pred nacionalnim sudovima između Udruženja vodovoda Sjevernog Gradišća i Opštine Zilingdorf, koja upravlja opštinskim vodama, kao tužilaca, i Saveznog ministarstva Austrije za održivi razvoj i turizam, kao tuženog. Tužioci su se žalili na zagađenje podzemnih voda u njihovoj oblasti, kao i na činjenicu da nivo nitrata redovno prelazi granicu od 50 mg/l, koja je propisana navedenom Direktivom. Oni su tražili da se usvoje mjere kako bi se smanjio nivo nitrata u vodama. Ministarstvo je osporavalo njihovu aktivnu procesnu legitimaciju. Nacionalni sud je upitao Sud pravde da razjasni da li se fizička i pravna lica mogu pozvati na odredbe Direktive u pogledu zahtjeva za usvajanje ili izmjenu nacionalnih mjera koje propisuje ta Direktiva, kao što je smanjenje koncentracije nitrata u podzemnim vodama.

Prije svega, Sud je naveo da, u cilju očuvanja obavezujućeg dejstva direktiva i njihove djelotvornosti, nacionalno pravo ne može, u principu, isključiti mogućnost da se pojedinci pozivaju na odredbe sadržane u tim aktima prava Unije. Fizička i pravna lica direktno pogođena kršenjem odredaba direktive mogu, u najmanju ruku, biti u poziciji da zahtijevaju od nadležnih vlasti da poštuju konkretno zakonodavstvo, i to, ukoliko je potrebno, i podnošenjem tužbe sudu.

Sud je takođe naveo da je nivo nitrata u podzemnim vodama koji prelazi ili prijete da pređu nivo dozvoljenog koji je utvrđen Direktivom suprotan njenom glavnom cilju. Direktiva ima svrhu da dozvoli pojedincima legitimno korišćenje podzemnih voda. Ukoliko granične vrijednosti nijesu poštovane, vode se moraju smatrati zagađenima. Prema tome, rizik prelaska navedene vrijednosti od 50 mg/l već može ometati normalnu upotrebu vode i zahtijevati primenu mjera dekontaminacije od strane lica koja imaju pravo na pristup vodi. Prema tome, fizička i pravna lica iz glavnog postupka direktno su pogođena kršenjem

glavnog cilja Direktive i moraju biti u poziciji da podnesu tužbu pred nacionalnim vlastima i sudovima, kako bi zahtijevala usklađivanje sa obavezama koje ta Direktiva nameće državi članici.

S tim u vezi, Sud je podsjetio da se Direktiva primjenjuje kada nitrati poljoprivrednog porijekla značajno doprinose zagađenju vode i da obavezuje države članice da pokrenu akcione programe i preduzmu sve potrebne mjere u cilju smanjenja koncentracije nitrata kako bi se izbjegao nivo nitrata u vodi preko 50 mg/l ili kako bi se izbjegao rizik od prekoračenja tog nivoa. U tom cilju, države članice moraju strogo kontrolisati stanje voda u okviru programa monitoringa i pomoću odabranih mjernih mjesta, uzimajući u obzir najbolje dostupne naučne i tehničke podatke.

Obaveza koja je nametnuta državama članicama ovom Direktivom, a koja se sastoji u snižavanju nivoa nitrata u podzemnim vodama, jasna je, precizna i безусловna, pa se, prema tome, na nju mogu pozvati pojedinci protiv država članica.

U svjetlu ovih razmatranja, Sud je smatrao da kada poljoprivredna aktivnost značajno doprinese zagađenju podzemnih voda, fizička i pravna lica čija je dozvoljena upotreba vode na taj način ugrožena treba da budu ovlašćena da zahtijevaju od nacionalnih vlasti da izmijene postojeće akcione programe ili da usvoje mjere propisane Direktivom, sve dok nivo nitrata u podzemnim vodama prelazi ili bi mogao preći 50 mg/l u odsustvu tih mjera.

<sup>100</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A31991L0676>.



## Bibliografija:

Alter, K. J. (2001). *Establishing the supremacy of European law: the making of an international rule of law in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Alter, K. J. (2009). *The European court's political power: selected essays*. Oxford: Oxford University Press.

Arnulf, A. (1989). The Use and Abuse of Article 177 EEC. *The Modern Law Review*, 52(5): 622-639. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2230.1989.tb02618.x>.

Arnulf, A. (2006). *The European Union and Its Court of Justice* (2nd edition). Oxford: Oxford University Press.

Bache, I., Bulmer, S., George, S., & Parker, O. (2015). *Politics in the European Union* (4th edition). Oxford: Oxford University Press.

Baraggia, A. (2015). Paths of Dialogue between the ECJ and Constitutional Courts on Fundamental Rights Protection: A Still-Puzzling Scenario. *Tulane Journal of International and Comparative Law*, 24(1): 65-95. Retrieved from: [http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/tulicl24&div=6&g\\_sent=1&collection=journals](http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/tulicl24&div=6&g_sent=1&collection=journals).

Barnard, C. (2009). The PPU: is it worth the candle? An early assessment. *European Law Review*, 34(2): 281-297.

Basedow, J. (2012). The Judge's Role in European Integration – The Court of Justice and Its Critics. In: H. W. Micklitz & B. De Witte (Eds.) *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*. (pp. 65-79). Cambridge: Intersentia.

Baudenbacher, C. (2005). The Implementation of Decisions of the ECJ and of the EFTA Court in Member States' Domestic Legal Orders. *Texas International Law Journal*, 40: 383-416. <http://www.tilj.org/content/journal/40/num3/Baudenbacher383.pdf>.

Berb, G. (1984). Direct and Indirect Judicial Control of Community Acts in Practice: The Relation between Articles 173 and 177 of the EEC Treaty. *Michigan Law Review*, 82(5/6): 1229-1249. Retrieved from: <http://www.jstor.org/stable/1288476>.

Bergh, R. V. (2010). Francovich and its Aftermath: Member State Liability for Breaches of European Law from an Economic Perspective. In: M. P. Miguel & L. Azoulai (Eds.). *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. (pp. 423-430). Retrieved from: <http://site.ebrary.com/lib/portsmouth/reader.action?docID=10408926>.

Beukers, T. (2014). The Bundesverfassungsgericht Preliminary Reference on the OMT Program: "In the ECB We Do Not Trust. What About You?". *German Law Journal*, 15(2): 343-368. Retrieved from:

[http://static1.squarespace.com/static/56330ad3e4b0733dcc0c8495/t/56a7d93ebfe873320f416825/1453840703468/GLJ\\_Vol\\_15\\_No\\_02\\_Beukers.pdf](http://static1.squarespace.com/static/56330ad3e4b0733dcc0c8495/t/56a7d93ebfe873320f416825/1453840703468/GLJ_Vol_15_No_02_Beukers.pdf).

Borchardt, K. (2010). *The ABC of European Union law*. Retrieved from: [http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en\\_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=OA8107147](http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=OA8107147).

Borger, V. (2013). The ESM and the European Court's Predicament in Pringle. *German Law Journal*, 14(1): 113-140. Retrieved from:

[http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/germlajo14&div=8&g\\_sent=1&collection=journals](http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/germlajo14&div=8&g_sent=1&collection=journals).

Broberg, M. (2015). Judicial Coherence and the Preliminary Reference Procedure. *Review of European Administrative Law*, 8(2): 9-37.

<http://dx.doi.org/10.7590/187479815X14465419060262>.

Burley, A., & Mattli, W. (1993). Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration. *International Organization*, 47(1): 41-76.

<http://dx.doi.org/10.1017/S0020818300004707>

Burrows, N. & Greaves, R. (2007). *The Advocate General and EC Law*. Retrieved from: <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199299003.001.0001/acprof-9780199299003>.

Cabral, P. & Chaves, M. C. (2006). Member State Liability for Decisions of National Courts Adjudicating at Last Instance: Case C-224/01, Gerhard Kobler v. Republik Österreich [2003] ECR I-10239. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 13(1): 109-126. Retrieved from:

[http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/maastje13&div=8&g\\_sent=1&collection=journals](http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/maastje13&div=8&g_sent=1&collection=journals).

Carrubba, C. J. & Murrah, L. (2005). Legal Integration and Use of the Preliminary Ruling Process in the European Union. *International Organization* 59(2): 399–418. <http://dx.doi.org/10.1017/S0020818305050137>.

Chui, W. H. (2011). Quantitative Legal Research. In: M. McConville & W.H. Chui (Eds.). *Research methods for law*. Retrieved from: <http://site.ebrary.com/lib/portsmouth/reader.action?docID=10435291>

Cohen, J. C. (1996). The European Preliminary Reference and U. S. Supreme Court Review of State Court Judgments: A Study in Comparative Judicial Federalism. *The American Journal of Comparative Law*, (44)3: 421–461. Retrieved from: <http://www.jstor.org/stable/840496>.

Colneric, N. (n.d.). Protection of Fundamental Rights through the Court of Justice of the European Communities, Working Paper 2. Retrieved from: <http://www3.law.ox.ac.uk/themes/iecl/pdfs/working2colneric.pdf>.

Colomer, D. R. J. (2010). Once Upon a Time-Francovich: From Fairy Tale to Cruel Reality? In: M. P. Miguel & L. Azoulai (Eds.). *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. (pp. 408–412). Retrieved from: <http://site.ebrary.com/lib/portsmouth/reader.action?docID=10408926>.

Conway, G. (2014). *The Limits of Legal Reasoning and the European Court of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Coppel, J. & O'Neill, A. (1992). The European Court of Justice: taking rights seriously? *Legal Studies*, 12(2): 227–239. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1748-121X.1992.tb00467.x>.

Court of Justice of the European Union (2019). *Annual Report 2019*. Retrieved from: [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/ra\\_pan\\_2019\\_interieur\\_en\\_final.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/ra_pan_2019_interieur_en_final.pdf).

Craig, P. P. (1992). Once upon a Time in the West: Direct Effect and the Federalization of EEC Law. *Oxford Journal of Legal Studies*, 12(4): 453–579. Retrieved from: [http://www.jstor.org/stable/764608?&seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/764608?&seq=1#page_scan_tab_contents).

Craig, P. & De Búrca, G. (2015). *EU Law: Text, Cases, and Materials* (6th edition). Oxford: Oxford University Press.

Cruz, J. B. (2010). Francovich and Imperfect Law. In: M. P. Miguel & L. Azoulai (Eds.). *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. (pp. 418–422). Retrieved from: <http://site.ebrary.com/lib/portsmouth/reader.action?docID=10408926>.

Dashwood, A. (2006). From Van Duyn to Mangold via Marshall: Reducing Direct Effect to Absurdity. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 9: 81–110. Retrieved from: <http://www.heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.inttyb/camyel0009&div=10&collection=inttyb>.

Davies, A. (2012). State Liability for Judicial Decisions in European Union and International Law. *International and Comparative Law Quarterly*, 61: 585–611. <http://dx.doi.org/10.1017/S0020589312000218>.

Davies, K. (2012). *Understanding European Union Law*. Retrieved from: <http://site.ebrary.com/lib/portsmouth/reader.action?docID=10589090>.

Dauses, M. A. (1986). Practical Considerations Regarding the Preliminary Ruling Procedure under Article 177 of the EEC Treaty. *Fordham International Law Journal*, 10(3): 538–577. Retrieved from: <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1152&context=ilj>.

Dehousse, R. (1998). *The European Court of Justice: the politics of judicial integration*. Basingstoke: Macmillan.

De La Mare, T. & Donnelly, C. (2012). Preliminary Rulings and EU Legal Integration: Evolution and Stasis. In: P. Craig & G. De Búrca (Eds.). *The Evolution of EU Law*. (2nd edition). (pp. 363–393). Oxford: Oxford University Press.

De Witte, B. (2011). Direct Effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order. In: P. Craig & G. De Búrca (Eds.). *The Evolution of EU Law*. (2nd edition). (pp. 323–362). Oxford: Oxford University Press.

De Waele, H. (2010). Role of the European Court of Justice in the Integration Process: A Contemporary and Normative Assessment. *Hanse Law Review*, 3(1): 3–28. Retrieved from: <http://www.heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/hanselr6&div=40>.

Douglas-Scott, S. (2011). The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon. *Human Rights Law Review*, 11(4): 645-682. <http://dx.doi.org/10.1093/hrlr/ngr038>.

Duff, A. (1994). The Main Reforms. In: A. Duff, J. Pinder & R. Pryce (Eds.) *Maastricht and Beyond*. (pp. 19-36). London: Routledge.

Edward, D. (2010). CILFIT and Foto-Frost in Their Historical and Procedural Context. In M. P. Miguel & L. Azoulai (Eds.). *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. Retrieved from: <http://site.ebrary.com/lib/portsmouth/reader.action?docID=10408926>.

Elo, S. & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 62(1): 107-115. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x>.

European University Institute (2013). Koen Lenaerts - Law of the European Union - Part 1. Retrieved from: <https://www.youtube.com/watch?v=DOdnDKoPmN8>.

Garret, G. (1995). The Politics of legal integration in the European Union. *International Organization*, 49(1): 171-181. <http://dx.doi.org/10.1017/S0020818300001612>.

Garrett, G. R., Kelemen, D. & Schulz, H. (1998). The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in the European Union. *International Organization*, 52(1): 149-176. <http://dx.doi.org/10.1162/002081898550581>.

Goebel, R. J. (1998). The Treaty of Amsterdam in Historical Perspective: Introduction to the Symposium. *Fordham International Law Journal*, 22(6): 7-31. Retrieved from: <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1650&context=ilj>.

Grimmel, A. (2014). The Uniting of Europe by Transclusion: Understanding the Contextual Conditions of Integration through Law. *Journal of European Integration*, 36(6): 549-566. <http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2014.900758>.

Hanlon, J. (1993). Factortame: Does Britannia Still Rule the Waves? *The Denning Law Journal*, 8(1): 61-69. Retrieved from: <http://ubplj.org/index.php/dlj/article/view/234/260>.

Hartley, T. C. (2010). *The foundations of European Union law: an introduction to the constitutional and administrative law of the European Union*. (7th edition). Oxford: Oxford University Press.

Harlow, C. (1996). Francovich and the Problem of the Disobedient State. *European Law Journal*, 2 (3): 199-225. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0386.1996.tb00026.x>.

Heffernan, L. (2002). The Treaty of Nice: Arming the Courts to Defend a European Bill of Rights? *Law and Contemporary Problems*, 62(2): 189-221. Retrieved from: <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1253&context=lcp>.

Henckaerts, J. M. (1994). Protection of Human Rights in the European Union: Overview and Bibliography. *International Journal of Legal Information*, 22(3): 228-251. Retrieved from: [http://www.heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/ijli22&div=27&start\\_page=228&collection=journals&set\\_as\\_cursor=12&men\\_tab=srchresults](http://www.heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/ijli22&div=27&start_page=228&collection=journals&set_as_cursor=12&men_tab=srchresults).

Hennink, M., Hutter, I. & Bailey, A. (2011). *Qualitative research methods*. Los Angeles: Sage Publications.

Hervey, T. K. & Rostant, P. (1996). After Francovich: State Liability and British Employment Law. *Industrial Law Journal*, 25(4): 259-285. <http://dx.doi.org/10.1093/ilj/25.4.259>.

Horn, N. (2013). Human Rights: Philosophical Foundations and Legal Dimensions. *Law Of Ukraine: Legal Journal*, (4): 128-143. Retrieved from: <http://www.heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/lwukrn2013&div=84>.

Hornuf, L. & Voigt, S. (2014). Analyzing preliminary references as the power-base of the European Court of Justice. *European Journal of Law and Economics*, 39(2): 287-311. <http://dx.doi.org/10.1007/s10657-014-9449-9>.

Horspool, M. & Humphreys, M. J. (2014). *European Union law*. (8th edition). Oxford: Oxford University Press.

Jacobs, F. G. (2007). *The Sovereignty of Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Jacobs, F. G. (2010). Wachauf and the Protection of Fundamental Rights in EC Law. In: M. P. Miguel & L. Azoulai (Eds.). *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. (pp. 133–139). Retrieved from: <http://site.ebrary.com/lib/portsmouth/reader.action?docID=10408926>.

Jacobs, F. G. (2012). The Lisbon Treaty and the Court of Justice. In: A. Biondi, P. Eeckhout & S. Ripley (Eds.). *EU Law after Lisbon*. (pp. 197–212). Oxford: Oxford University Press.

Fairhurst, J. (2012). *Law of the European Union*. (9th edition). Harlow: Pearson Education Limited.

Fennelly, N. (2010). The European Court of Justice and the Doctrine of Supremacy: Van Gend en Loos; Costa v ENEL; Simmenthal. In: M. P. Miguel & L. Azoulai (Eds.). *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. (pp. 39–46). Retrieved from: <http://site.ebrary.com/lib/portsmouth/reader.action?docID=10408926>.

Foster, N. (2014). *EU Law: Directions*. (4th edition). Oxford: Oxford University Press.

Kelemen, R. D. (2012). The political foundations of judicial independence in the European Union. *Journal Of European Public Policy*, 19(1): 43–58. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2012.632127>.

Košutić, B. (2009). *Osnovi prava Evropske unije*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

Kreća, M. Odnos unutrašnjeg i međunarodnog prava. Preuzeto sa: <http://www.ius.bg.ac.rs/Naucni/Razvoj%20pravnog%20sistema%202006/01%20-%20Projekat%202006-3.pdf>

Kuper, R. (1998). *The politics of the European Court of Justice*. London: Kogan Page.

Lenaerts, K. (2006). The Unity of European Law and the Overload of the ECJ – The System of Preliminary Rulings Revisited. *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective*, 211–239. Retrieved from: <http://www.ecln.net/elements/berlin2005/lenaerts.pdf>.

Lenaerts, K. & Nuffel, V. P. (2014). *European Union Law*. (3rd edition). London: Sweet & Maxwell.

Lenz, C. O. (1994). The Role and Mechanism of the Preliminary Ruling Procedure. *Fordham International Law Journal*, 18(2): 389–407. Retrieved from: <http://ir.lawnet.fordham.edu/ilj/vol18/iss2/2/>.

Lenz, M. (2000). Horizontal what? Back to basics. *European Law Review*, 25(5): 509–522.

Mancini, F. & Keeling D. (1991). From CILFIT to ERTA: The Constitutional Challenge Facing the European Court. *Yearbook of European Law*, (11)1: 1–13. <http://dx.doi.org/10.1093/yel/11.1.1>.

Mancini, F. & Keeling, D. T. (1994). Democracy and the European Court of Justice. *The Modern Law Review*, 57(2): 175–190. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2230.1994.tb01931.x>.

Martin, C. P. (1994). Furthering the Effectiveness of EC Directives and the Judicial Protection of Individual Rights Thereunder. *The International and Comparative Law Quarterly*, 43(1): 26–54. Retrieved from: <http://www.jstor.org/stable/760822>.

Martines, F. (2014). Direct Effect of International Agreements of the European Union. *The European Journal of International Law*, 25(1): 129–147. <http://dx.doi.org/10.1093/ejil/chu007>.

Marson, J. (2004). Holes in the safety net? State liability and the need for private law enforcement. *Liverpool Law Review*, 25(2): 113–134. <http://dx.doi.org/10.1023/B:LLLL.0000040550.37704.81>.

Mason, J. (2002). *Qualitative researching*. (2nd edition). London: Sage Publications.

Menéndez, A. J. (2002). Chartering Europe: Legal Status and Policy Implications of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40(3): 471–490. <http://dx.doi.org/10.1111/1468-5965.00365>.



McConville, M. & Chui, W. H. (2007). Introduction and Overview. In M. McConville & W. H. Chui (Eds.). *Research methods for law*. Retrieved from: <http://site.ebrary.com/lib/portsmouth/reader.action?docID=10435291>.

Miller, A. F. (2009). Preliminary Reference Procedure of the Court of Justice of the European Communities: A Model for the ICJ. *Hastings International And Comparative Law Review*, 32(2): 669–692. Retrieved from:

<http://www.heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/hasint32&div=23&collection=journals>.

Pernice, I. (2010). Costa v ENEL and Simmenthal: Primacy of European Law. In: M. P. Miguel & L. Azoulai (Eds.). *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. (pp. 47–59). Retrieved from: <http://site.ebrary.com/lib/portsmouth/reader.action?docID=10408926>.

Pescatore, P. (1970). Fundamental Rights and Freedoms in the System of the European Communities. *The American Journal of Comparative Law*, 18(2): 343–351. Retrieved from: <http://www.jstor.org/stable/839398>.

Pescatore, P. (1986). *References for preliminary rulings under Article 177 of the EEC Treaty and cooperation between the Court and national courts*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Retrieved from: <http://aei.pitt.edu/44288/>.

Pfander, J. E. (2006). Köbler v. Austria: Expositional Supremacy and Member State Liability. *European Business Law Review*, 17: 275–302. Retrieved from: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=943787](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=943787).

Phelan, W. (2015). The Troika: The Interlocking Roles of Commission v. Luxembourg and Belgium, Van Gend en Loos and Costa v. ENEL in the Creation of the European Legal Order. *European Law Journal*, 21(1): 116–135. doi:10.1111/eulj.12085.

Rasmussen, H. (1984). The European Court's Acte Clair Strategy in C.I.L.F.I.T or: Acte Clair, of Course! But What does it Mean?. *European Law Review*, 9: 242–259.

Rasmussen, M. (2010). From Costa v ENEL to the Treaties of Rome: A Brief History of a Legal Revolution. In: M. P. Miguel & L. Azoulai (Eds.). *The Past and*

*Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. (pp. 69–85). Retrieved from: <http://site.ebrary.com/lib/portsmouth/reader.action?docID=10408926>.

Robin-Olivier, S. (2014). Evolution of Direct Effect in the EU: Stocktaking, Problems, Projections. *International Journal of Constitutional Law*, 12(1): 165–188. <http://dx.doi.org/10.1093/icon/mou007>.

Rodrigues, J. N. C. (2010). The Incorporation of Fundamental Rights in the Community Legal Order. In: M. P. Miguel & L. Azoulai (Eds.). *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. (pp. 89–97). Retrieved from: <http://site.ebrary.com/lib/portsmouth/reader.action?docID=10408926>.

Rosas, A. (2016). The Preliminary Ruling Procedure. In: A. Södersten & D. Patterson (Eds.). *A Companion to European Union Law and International Law*. Retrieved from: <https://books.google.co.uk>.

Ross, M. (1993). Beyond Francovich. *The Modern Law Review*, 56(1): 55–73. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2230.1993.tb02853.x>.

Saldaña, J. (2011). *Fundamentals of Qualitative Research: Understanding Qualitative Research*. Retrieved from: <http://site.ebrary.com/lib/portsmouth/reader.action?docID=10446255>.

Schmidt, S. (2007). Mutual recognition as a new mode of governance. *Journal Of European Public Policy*, 14(5): 667–681. <http://dx.doi.org/10.1080/13501760701427797>.

Schmidt, S. K. (2013). Who cares about nationality? The path-dependent case law of the ECJ from goods to citizens. In: S. K. Schmidt & R. D. Kelemen (Eds.). *The Power of the European Court of Justice*. (pp. 8–24). London: Routledge.

Schütze, R. (2006). The Morphology of Legislative Power in the European Community: Legal Instruments and the Federal Division of Powers. *Yearbook of European Law*, 25(1): 91–151. <http://dx.doi.org/10.1093/yel/25.1.91>.

Schütze, R. (2015). *European Union Law*. Cambridge: Cambridge University Press.



Sharpstone, E. (2010). The Shock Troops Arrive in Force: Horizontal Direct Effect of a Treaty Provision and Temporal Limitation of Judgments Join the Armoury of EC Law. In: M. P. Miguel & L. Azoulai (Eds.). *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. (pp. 251-264). Retrieved from: <http://site.ebrary.com/lib/portsmouth/reader.action?docID=10408926>.

Stein, E. (1981). Lawyers, judges, and the making of a transnational constitution. *The American journal of International Law*, 75(1): 1-27. Retrieved from: <http://www.jstor.org/stable/2201413>.

Sweet, A. S. & Brunell, T. (1998). The European Court and the national courts: a statistical analysis of preliminary references, 1961-95. *Journal of European Public Policy*, 5(1): 66-97. <http://dx.doi.org/10.1080/13501768880000041>.

Sweet, A. S. & Brunell, T. (2010). How the European Union's Legal System Works - and Does Not Work: Response to Carruba, Gabel, and Hankla. *Faculty Scholarship Series*, 68: 1-40. Retrieved from:

[http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1067&context=fss\\_papers](http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1067&context=fss_papers).

Tallberg, J. (2000). Supranational influence in EU enforcement: the ECJ and the principle of state liability. *Journal of European Public Policy*, 7(1): 104-121. <http://dx.doi.org/10.1080/135017600343296>.

Tamm, D. (2013). The History of the Court of Justice of the European Union Since its Origin. In: A. Rosas, E. Levits & Y. Bots (Eds.). *The Court Of Justice And The Construction Of Europe: Analyses And Perspectives On Sixty Years Of Case-Law*. (pp. 9-36). The Hague: T. M. C. Asser Press.

Tesauro, G. (2008). The Effect of EU Law on the Italian Courts. In: A. Arnall, P. Eeckhout & T. Tridimas (Eds.). *Continuity and Change in EU Law: Essays in Honour of Sir Francis Jacobs*. (pp. 432-445). Oxford: Oxford University Press.

Tridimas, G. & Tridimas, T. (2004). National courts and the European Court of Justice: a public choice analysis of the preliminary reference procedure. *International Review of Law and Economics*, 24(2): 125-145. <http://dx.doi.org/10.1016/j.irle.2004.08.003>.

Tridimas, T. (2003). Knocking on Heaven's Door: Fragmentation, Efficiency and Defiance in the Preliminary Reference Procedure. *Common Market Law Review*, 40: 9-50. Retrieved from: [https://www.researchgate.net/publication/228223181\\_Knocking\\_on\\_Heaven's\\_Door\\_Fragmentation\\_Efficiency\\_and\\_Defiance\\_in\\_the\\_Preliminary\\_Reference\\_Procedure](https://www.researchgate.net/publication/228223181_Knocking_on_Heaven's_Door_Fragmentation_Efficiency_and_Defiance_in_the_Preliminary_Reference_Procedure).

Tridimas, T. (2006). *The General Principles of EU Law*. (2nd edition). Oxford: Oxford University Press.

Turner, C. & Muñoz, R. (1999). Revising the judicial architecture of the European Union. *Yearbook of European Law*, 19(1): 1-93. <http://dx.doi.org/10.1093/yel/19.1.1>.

Vink, M. & Claes, M. (2008). Beyond Pathology: Explaining the Use of Preliminary References by Domestic Courts in EU Member States. Paper for WS 7 "The Long Arm of EU Law: Making States Comply with EU Policies inside and outside the European Union." ECPR Joint Sessions of Workshops, 11-16 April 2008, Rennes. Retrieved from: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/25db303f-79cd-49b8-b249-5a904129b31a.pdf>.

Von Bogdandy, A. (2000). The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union. *Common Market Law Review*, 37: 1307-1338. Retrieved from: [http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/meg\\_ma\\_11422.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/meg_ma_11422.pdf).

Wasielewski, L. (2003). Differentiation in the System of Judicial Review in EU law - the ECJ in a different legal order. In: A. Bodnar, M. Kowalski, K. Raible & F. Schorkopf (Eds.). *The Emerging Constitutional Law of the European Union: German and Polish Perspective*. (pp. 159-182). Retrieved from: <https://books.google.co.uk>.

Weiler, J. H. H. (1986). Eurocracy and Distrust: Some Questions Concerning the Role of the European Court of Justice in the Protection of Fundamental Human Rights within the Legal Order of the European Communities. *Washington Law Review*, 61(3): 1103-1144. Retrieved from: [http://www.heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/washlr61&div=48&start\\_page=1103&collection=journals&set\\_as\\_cursor=0&men\\_tab=srchresults](http://www.heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/washlr61&div=48&start_page=1103&collection=journals&set_as_cursor=0&men_tab=srchresults).

Weiler, J. H. H. (1991). Transformation of Europe. *The Yale Law Journal*, 100(8): 2403-2483. Retrieved from: <http://www.jstor.org/stable/796898>.

Weiler, J. H. H. (1993). Journey to an Unknown Destination: A Retrospective and Prospective of the European Court of Justice in the Arena of Political Integration. *Journal of Common Market Studies*, 31(4): 417-446. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00475.x>.

Weiler, J. H. H. (1994). A quiet revolution: The European Court of Justice and Its Interlocutors. *Comparative political studies*, 26(4): 510-534. Retrieved from: <http://cps.sagepub.com/content/26/4/510.abstract>.

Weiler, J. H. H. (1995). Fundamental Rights and Fundamental Boundaries: On Standards and Values in the Protection of Human Rights. In: N. A. Neuwahl & A. Rosas (Eds.). *The European Union and Human Rights*. Retrieved from: [https://books.google.co.uk/books?id=bJnFMPvfwjC&printsec=frontcover&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.co.uk/books?id=bJnFMPvfwjC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false).

Wind, M., Martinsen, D. S. & Rotger, G. P. (2009). The Uneven Legal Push for Europe: Questioning Variation when National Courts go to Europe. *European Union Politics*, 10(1): 63-88. <http://dx.doi.org/10.1177/1465116508099761>.

