

*Mr Bojan Tubić, asistent
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

PRINCIP VLADAVINE PRAVA U EVROPSKOJ UNIJI U SVETLU KONTROLE AKATA EVROPSKE ZAJEDNICE PRED SUDOM EZ

Sažetak: *ideja vladavine prava je elemenat evropske tradicije i nalazi se u temeljima evropskih integracija. U Evropskoj uniji ona se ostvaruje kroz nekoliko instrumenata i postoje stalne tendencije da se oni usavrše. Sudska kontrola akata EZ je jedno od najznačajnijih sredstava za ostvarivanje vladavine prava. Tužba za poništaj akata EZ je veoma važno sredstvo za kontrolu institucija EU i široko se primenjuje. Nedostaci koji se odnose na privatne tužioce i kontrolu akata Parlamenta su delimično otklonjeni kroz praksu Suda EZ. Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora dostupnost ove tužbe se povećava. Privatni subjekti mogu i na indirektan način da osporavaju neki akt Zajednice i to na nacionalnom nivou tužbom protiv državnih vlasti koje su primenile konkretan akt, putem podnošenja predloga za odlučivanje o prethodnim pitanjima. Sistem sudske kontrole dopunjen je i članom 241. Ugovora o EZ, koji predviđa mogućnost podnošenja prigovora nezakonitosti, odnosno neprimenljivosti određene uredbe. Ostaje otvoreno pitanje sudske kontrole akata EU iz oblasti spoljne i bezbednosne politike, koji nisu podložni ispitivanju pred Sudom EZ. Pristupanjem EU Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, odluke EU bi postale podložne kontroli Evropskog suda za ljudska prava. Time bi se obezbedila još jedna instanca za kontrolu akata EU. Sve ovo ukazuje da postoji jedno stalno nastojanje da se unapredi vladavina prava u EZ i EU, kroz jačanje mehanizama sudske zaštite.*

Ključne reči: *vladavina prava, sudska kontrola, Sud EZ, Evropski parlament, tužba za poništaj, prigovor nezakonitosti, evropski izbori.*

1. Uvod

Vladavina prava u svakoj zajednici predstavlja univerzalnu vrednost bez koje nema mira, bezbednosti i pravde. U pravnim državama pravo je instrument ostvarivanja pravde i osnovnih društvenih vrednosti, a ideja vladavine prava je elemenat evropske tradicije, zajedno sa slobodom, demokratijom i ljudskim pravima i nalazi se u temeljima evropskih integracija. Zbog toga je jedna konstanta razvoja Evropske zajednice stalno nastojanje da se unapredi vladavina prava u njenim okvirima.

Ustavnost i zakonitost su suština pravne države i vladavine prava, zbog toga što državna vlast treba da bude podređena pravu. Ona se može kretati samo u okviru onoga što je dozvoljeno objektivnim pravom.¹ U svakom pravnom sistemu najvažniju ulogu u ostvarivanju vladavine prava imaju sudovi, naročito kroz postupak kontrole legalnosti akata subjekata datog pravnog sistema. To je svakako slučaj i sa pravnim sistemom Evropske unije. U slučaju „Stranka zelenih“ protiv Parlamenta Sud EZ je naglasio da je EZ zajednica zasnovana na vladavini prava i da nijedna država članica niti institucija ne može izbeći sudsku kontrolu svojih akata.² Ugovor o EZ je uspostavio kompletan sistem pravnih lekova i postupaka namenjenih da se sudovima Zajednice omogući ispitivanje legalnosti akata usvojenih od strane institucija EZ.³ Prvostepeni sud je u slučaju *Reynolds, Tobacco and Others* protiv Komisije rekao da je pristup pravdi jedan od konstitutivnih elemenata Zajednice, zasnovan na vladavini prava i garantovan u pravnom poretku zasnovanom na Ugovoru o EZ, tako što je ovim Ugovorom ustanovljen kompletan sistem pravnih lekova i postupaka stvorenih da omoguće Sudu EZ da kontroliše legalnost akata institucija.⁴

Cilj ovog rada jeste da prikaže pravne instrumente kojima se ostvaruje vladavina prava u Evropskoj zajednici, kao i stalna nastojanja da se ovi instrumenti unaprede i usavrše, jer praksa pokazuje da postoje izvesne slabosti u mehanizmu ostvarivanja vladavine prava u Zajednici. Ovde korišćeni termini ukazuju na neke nedostatke. Govorimo o vladavini prava u Evropskoj zajednici i o pravnom sistemu Evropske unije. Zašto ne govorimo o vladavini prava u Evropskoj uniji? Razlog za to je taj što dok pišemo ovaj rad, a pisanje je završeno nekoliko dana pre održavanja drugog referenduma u Irskoj o Lisabonskom ugovoru, još postoji Evropska za-

¹ M. Mikeš, *Pravosuđe i vladavina prava*, Banja Luka, 1998, str. 77.

² Case 294/83 *Parti Ecologiste Les Verts v. European Parliament* (1986) ECR 1339 25.

³ Case C-50/00, *Unión de Pequeños Agricultores v Council*, 2002, ECR I-6677, para. 38.

⁴ Case T-379/00 *Reynolds, Tobacco and Others v Commission*, presuda 15 januar 2003, paras 74-77, 107, para. 121.

jednica, dok Evropsku uniju čini Evropska zajednica te spoljna i odbrambena politika kao i saradnja u oblasti krivičnog pravosuđa i bezbednosti. Akti preduzeti u oblasti spoljne politike i odbrane ne potpadaju pod sudsku kontrolu. Otuda je koncept vladavine prava u toj oblasti na staklenim nogama. Akti iz saradnje u oblasti krivičnog pravosuđa i bezbednosti mogu da dođu pod sudsku kontrolu u odnosu na države članice koje to prihvate. Dakle i ovde nije obezbeđena potpuna vladavina prava. Jedino svi akti koje preduzima Evropska zajednica potpadaju pod sudsku kontrolu. I ovde, međutim, postoji problem u pogledu uslova pod kojim fizička lica i kompanije mogu da osporavaju neke od ovih akata.

2. Pregled postojećeg stanja

Institucije Zajednice, a naročito Komisija i Savet, su Ugovorom o EZ dobili ovlašćenja da donose akte koji obavezuju države članice i pojedince. Ona su značajno proširena naknadnim izmenama ovog ugovora: Jedinstvenim evropskim aktom, Ugovorom iz Mاستrihta, Ugovorom iz Amsterdama itd. Ova sekundarna legislacija stvara prava i obaveze za države i pojedince, pa između ostalog može nametnuti značajne kazne u određenim oblastima.⁵ Stoga je neophodno da korišćenje takvih nadležnosti bude podvrgnuto kontroli Suda EZ i Suda prve instance, čija je uloga da kontrolišu poštovanje prava.⁶

Neophodno je obezbediti da su propisi koje donose institucije validni, odnosno da konkretna institucija ima ovlašćenje da donese određeni akt i da je akt donet u propisanom postupku. Ovo predstavlja kontrolu aktivnosti određenog organa, koja je obezbeđena članom 230, putem tužbe za poništaj akata Zajednice, članom 234, putem indirektno tužbe za poništaj akta i članom 241 Ugovora o EZ, koji predviđa prigovor nezakonitosti na nivou Zajednice.

Na početku, Sud EZ je imao nadležnost da razmatra tužbe koje iniciraju sudsku kontrolu. Međutim, on se ubrzo suočio sa stalnim porastom broja predmeta, kao i sa sve složenijom činjeničnom osnovom sporova, naročito u oblasti doppinga, konkurencije i državnih subvencija. Sudu EZ je, 1988. godine, pridružen Prvostepeni sud, kako bi se rasteretio velikog broja slučajeva koji su zahtevali dugotrajno utvrđivanje činjeničnog stanja. Ovim je uvedena i dvostepenost odlučivanja čime je poboljšana sudska zaštita na nivou EZ i kasnije Evropske unije. Prvostepeni sud da-

⁵ Na primer, ovo je uradila Komisija uredbom 17/62 u oblasti prava konkurencije.

⁶ Član 220 Ugovora o EZ.

nas odlučuje u prvom stepenu o svim tužbama ako nisu posebno izuzete Statutom Suda EZ, dok o pitanjima službenika EZ odlučuje Sud za službenike. Protiv presuda Prvostepenog suda može se podneti žalba Sudu EZ iz razloga koji se odnose na povredu materijalnog ili procesnog prava,⁷ ali ne i zbog pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja.

Da bi se izbegao preveliki broj žalbenih postupaka, postoje ograničenja na žalbe Sudu EZ, koja su navedena u slučaju *John Deere Limited* protiv Komisije.⁸ Naime, Sud EZ se u ovom slučaju pozvao na član 225 Ugovora o EZ i član 51 Statuta Suda EZ, u kojima se kaže da žalba mora biti ograničena na pravna pitanja i da mora biti zasnovana na nedostatku nadležnosti Prvostepenog suda, kršenju pravila postupka pred ovim sudom, koje negativno utiče na interese žalioca, ili na nepravilnoj primeni prava Zajednice.⁹

Sud EZ donosi odluke o tumačenju osnivačkih ugovora i propisa Zajednice, na osnovu zahteva sudova država članica. Ovakve odluke ponekad imaju ustavni aspekt, kao na primer u slučajevima kada Sud odlučuje o direktnom dejstvu i supremaciji prava EZ. Takođe, Sud ispituje zakonitost akata koje donose institucije Evropske unije i države članice, kada deluju u oblasti prava EU. Sud EZ nije specijalizovani ustavni sud, a EU do danas nema pisani ustav. Ugovor kojim se ustanovljava Ustav za Evropu nije prošao ratifikaciju u svim državama članicama, a sada ostaje da se vidi sudbina Lisabonskog ugovora. Međutim, Sud EZ je u nekim svojim presudama opisivao Ugovor o EZ kao „ustavnu povelju“ Zajednice,¹⁰ a neki aspekti njegove nadležnosti nad institucijama Zajednice i državama članicama su ustavnog karaktera.

2.1. Tužba za poništaj akata

Tužbu za poništaj akata Zajednice mogu da podnesu institucije Zajednice, države članice i fizička i pravna lica kako bi se zaštitili protiv nezakonitih obavezujućih akata neke od institucija, pod uslovom da se ispunе posebni uslovi dopuštenosti.¹¹ Fizička i pravna lica su „neprivilegovani tužioci“ i moraju da dokažu da je akt koji osporavaju od neposrednog i ličnog interesa za njih.

⁷ Član 225 stav 1 Ugovora o EZ.

⁸ Case C-7/95P *John Deere Limited v Commission* (1998) ECR I-3111.

⁹ Član 58, stav 1 Statuta Suda EZ.

¹⁰ Case 294/83 *Parti Ecologiste Les Verts v. European Parliament* (1986) ECR 1339.

¹¹ Vidi: M. Stanivuković, *Pojedinac pred Sudom evropskih zajednica*, Beograd, 2007, str. 60-77.

U drugom stavu člana 230 Ugovora o osnivanju EZ, navedeni su osnovi pod kojima se može tražiti poništaj nekog akta Zajednice: ne-nadležnost institucije koja je donela akt, povreda pravila postupka prilikom donošenja akta, povreda Ugovora o osnivanju EZ ili druge pravne norme koja se odnosi na njegovu primenu i zloupotreba ovlašćenja. Treći osnov je veoma širok i može u sebi da sadrži ostala tri osnova. Pozivanjem na njega, Sud može poništiti mere koje nisu u saglasnosti sa opštim pravnim principima, kao što su pravna sigurnost, nediskriminacija, ili proporcionalnost. Svako dokazano kršenje prava Zajednice, osim onih zaista značajnih, može poslužiti kao dokaz nelegalnosti nekog akta i može dovesti do njegovog ukidanja. Ovo je posledica činjenice da se veoma široki osnovi mogu podvesti pod ovaj termin, tako da oni obuhvataju skoro sve zamislive slučajeve nezakonitosti akata.

Predmet tužbe za poništaj mogu biti samo akti neke institucije Zajednice i to ukoliko imaju obavezujući karakter, odnosno proizvode pravna dejstva. Iz ovoga sledi da se u ovom postupku mogu osporavati uredbe, direktive i odluke dok preporuke i mišljenja nisu podobni za sudsku kontrolu. U slučaju *Kadi* Prvostepeni sud je rekao da nije imao nadležnost da kontroliše zakonitost rezolucija, niti na osnovu međunarodnog prava, niti na osnovu prava Zajednice.¹² Prvostepeni sud je tvrdio da kada bi osporio konkretnu uredbu EZ na osnovu toga što taj akt krši osnovna ljudska prava tužioca, koja su zaštićena u pravnom poretku Zajednice, takvo poništavanje bi indirektno značilo da i date rezolucije Saveta bezbednosti same krše ta ljudska prava. Na ovaj način, tužilac traži od Suda da dosudi da konkretna odredba međunarodnog prava krši osnovna prava pojedinaca, koja štiti poredak Zajednice. Međutim, postupajući na ovaj način Prvostepeni sud u slučaju *Kadi* nije poštovao staru praksu prema kojoj sudovi Zajednice imaju nadležnost da kontrolišu svaki akt suprotan osnivačkim ugovorima.

Međutim, Sud EZ je u žalbenom postupku u ovom slučaju odlučio da su tužbe za poništaj protiv osporavane uredbe podobni za raspravljanje i donošenje odluke.¹³ Sud EZ je potvrdio da je Zajednica zasnovana na vladavini prava i da države članice i njihove institucije ne mogu da izbegnu kontrolu da li su njihovi akti u skladu sa osnovnim ustavnim tekstom – Ugovorom o EZ.

¹² Case T-315/01 *Kadi v Council and Commission*, 2005, ECR, II-3549.

¹³ Case C-402/05 P *Kadi v Council and Commission*, presuda 3. septembar 2008.

2.2. Predlozi za odlučivanje o prethodnim pitanjima

Restriktivan pristup Suda pravde povodom pitanja mogućnosti privatnih subjekata da pokrenu postupak na osnovu člana 230 Ugovora, je na neki način ublažen mogućnošću da takvi subjekti na indirektan način osporavaju neki akt Zajednice (ne samo odluke) i to na nacionalnom nivou tužbom protiv državnih vlasti koje su primenile konkretan akt. Sam Sud je u nekoliko slučajeva ukazao na ovaj alternativni put. Na primer, u slučaju *Union Deutsche Lebensmittelwerke* protiv Komisije Sud je rekao da „uz tužbu kojom se osporava nacionalna mera kojom se primenjuje neka odluka Zajednice, tužilac može da osporava legalnost te odluke i da zahteva od domaćeg suda da presudi po osnovu svih navoda u tužbi, ukoliko je to neophodno, nakon obraćanja Sudu pravde za donošenje presude o važenju konkretne odluke u pitanju. Činjenica da je domaći sud ovlašćen da utvrdi koja pitanja će podneti Sudu je posledica sistema ustanovljenog Ugovorom i stoga ne predstavlja argument koji bi mogao da opravda široku interpretaciju uslova dopuštenosti, navedenih u drugom stavu člana 173 Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice.“¹⁴

Član 234 Ugovora o EZ razrađuje sistem sporednog ispitivanja valjanosti nekog akta Zajednice, koji deluje nezavisno od postupka predviđenog članom 230(4). Na osnovu ovog mehanizma, pojedinci imaju pravo da ispituju valjanost akata Zajednice, u sporovima koji se vode na domaćem nivou. Ukoliko se u domaćem pravnom sporu pojavi pitanje valjanosti nekog akta Zajednice, sudovi država članica mogu, a u nekim slučajevima i moraju da upute pitanja Sudu pravde, u pogledu valjanosti odgovarajućeg akta, bez obzira na protek vremena, određenog u članu 230. Ovo zapravo znači da se uredbe i direktive mogu osporavati mnogo godina nakon njihovog objavljivanja. Takođe, tužioci ne moraju da ispune uslove za pokretanje postupka, navedene u članu 230(4), kako bi ispitivali valjanost akta. Ovo pitanje i drugi principi u vezi sa procesnim pravom i sankcijama, uređeni su nacionalnim pravom, u skladu sa principima efektivnosti i nediskriminacije.

Sud EZ je favorizovao ovo ispitivanje valjanosti akata. Razvoj postupaka po prethodnim pitanjima i njihovo korišćenje pred nacionalnim sudovima dovelo je do uspostavljanja saradnje između nacionalnih sudova i Suda EZ.¹⁵ Pojedinci mogu da osporavaju sve akte Zajednice koji imaju pravna dejstva, iako član 241 (nekada 184), jedina odredba u Ugovoru iz Rima, koja se izričito odnosi na akte podložne reviziji, ograničava

¹⁴ Case 97/85 *Union Deutsche Lebensmittelwerke v Commission* (1987) ECR 2265.

¹⁵ C. Timmermans, *The European Union's Judicial System*, *Common Market Law Review* 41, 2004, str. 399.

sudsku reviziju na uredbe. Pored njih, i direktive i odluke mogu biti ispitivane. Takođe, osnovi iz člana 230 su prošireni i na ispitivanje valjanosti, kojima su dodati neki opšti pravni principi, osnovna prava, na koja se subjekti mogu pozivati u oba postupka.

Ugovor o EZ ne navodi koji su osnovi za poništaj u slučaju indirektnih tužbi. Oni su isti kao kod podnošenja direktne tužbe za poništaj akta, kojima je sudska praksa dodala principe proporcionalnosti, legitimnih očekivanja, pravne sigurnosti, jednakosti i jedan skup osnovnih ljudskih prava, do nivoa principa koje moraju poštovati i institucije Zajednice i nacionalne vlade, kada primenjuju komunitarno pravo. Ljudska prava su se kasnije dodata kako bi se uključio princip demokratičnosti, kao jedno osnovno pravilo na kojem je Zajednica zasnovana.¹⁶ Takođe, trebalo bi obratiti pažnju na dužnost da se obezbede razlozi, na osnovu člana 253 i obavezu institucija Zajednice da poštuju proceduralne zahteve, čije kršenje takođe predstavlja osnov za sudsku reviziju. Postoji obaveza zakonodavaca u okviru Zajednice da postupaju u skladu sa pravilima koja su navedena u Ugovoru o EZ i sa uredbama i direktivama EZ. Sudstvo Zajednice mora da tumači akte EZ kojima se implementiraju međunarodni ugovori, koje zaključuje Zajednica. Kršenje principa međunarodnog javnog prava jeste osnov za osporavanje valjanosti akata Zajednice.¹⁷ Ovim su standardi revizije znatno prošireni u odnosu na originalnu intenciju sastavljača Rimskog ugovora.

Kada neki akt Zajednice zahteva primenu putem neke nacionalne mere (što je posebno slučaj u oblasti poljoprivrede), a pod uslovom da pojedinac ili preduzeće mogu da ustanove osnov za tužbu, moguće je da se pokrene postupak pred nacionalnim sudom, kako bi se dokazalo da je taj akt Zajednice, na kojem se zasniva nacionalna mera, ništav. Ovo se može tražiti na osnovu člana 234(1)(b) Ugovora o EZ.

U slučajevima u kojima je takvo indirektno ispitivanje moguće, tužilac izbegava komplikovano pitanje dokazivanja neposrednog i pojedinačnog interesa i vremenski period od dva meseca, koji je predviđen u članu 230 Ugovora o EZ. Uz to, član 234(1)(b) ne navodi ograničenja po pitanju koje vrste akata Zajednice se mogu osporavati. On ne ograničava ovo ispitivanje samo na odluke. Na ovaj način se obezbeđuje jedan značajan, dalji oblik zaštite pojedinaca predviđen Ugovorom. Naravno, sami nacio-

¹⁶ Case T-135/96 UEAPME v Council, 1998, ECR II-2334, Case T-14/98 Heidi Hatala v Council, presuda 19. jula 1999.

¹⁷ Case C-162/96 A. Racke GmbH & Co v Hauptzollamt Mainz, 1998, ECR I-3655, Case C-1/96 R v Minister of agriculture, Fisheries and Food ex p. Compassion in World Farming, 1988, ECR I-1251.

nalni sudovi nemaju nadležnost da proglase nevažećim neki akt koji donese jedna od institucija Zajednice.¹⁸

Iz ovoga se može zaključiti da ukoliko nije jasno da stranka ima *locus standi*, na osnovu člana 230 Ugovora o EZ, Sud će dozvoliti tužbu na osnovu člana 234, a naročito ako ta stranka o konkretnim merama nije bila obavještena na vreme, kako bi mogla da ih osporava na osnovu člana 230. Najsigurnije je da se pokrene postupak po direktnoj tužbi u svakom slučaju.

Na osnovu odluke Suda u slučaju Međunarodne hemijske korporacije,¹⁹ posledica uspešne indirektno tužbe je da, iako presuda Suda obavezuje samo nacionalni sud koji mu je uputio slučaj, ona predstavlja dovoljan razlog da bilo koji drugi nacionalni sud posmatra taj konkretan akt kao ništav, iako ti sudovi mogu tražiti ponovno odlučivanje.

Posledice odluke da je neki akt Zajednice nezakonit, koja je doneta u postupku odlučivanja po prethodnom pitanju, nisu navedene u članu 234 Ugovora o EZ. U praksi, akt se smatra nezakonitim pred svim nacionalnim sudovima država članica. Međutim, tužba za utvrđivanje valjanosti akta retko za rezultat ima proglašavanje osporavanog akta Zajednice ništavim. To znači da je u veoma malo slučajeva rezultat upućivanja na osnovu člana 234 donošenje odluke da je neki od principa zapravo prekršen. Oni u kojima se to utvrdi se uglavnom odnose na odluke manjeg značaja. Ovo se desilo u jednom slučaju koji se odnosio na nezakonito dodeljivanje kvota od strane Saveta, za uvoz banana u Zajednicu.²⁰ Ovo sve ukazuje da je povoljan rezultat za one koji osporavaju valjanost pravila Zajednice, putem člana 234, zapravo izuzetak, a ne pravilo.

2.3. Prigovor nezakonitosti

Prigovor nezakonitosti, odnosno neprimenljivosti određene uredbe podnosi se na osnovu člana 241 Ugovora o EZ. Ovo pravno sredstvo stranke mogu koristiti za posredno osporavanje zakonitosti akata Zajednice. Naime, vremenski rok od dva meseca za poništaj akta Zajednice, koji je naveden u članu 230 Ugovora o EZ se opravdava principom pravne sigurnosti. Takođe, ograničenja nametnuta pojedincima u pogledu prava na podnošenje tužbe Sudu (član 230, stav 4) sprečavaju teškoće u pogledu

¹⁸ Case 66/80 International Chemical Corporation v Amministrazione delle Finanze dello Stato, 1981, ECR 1191.

¹⁹ Case 66/80 International Chemical Corporation v. Amministrazione delle finanze dello Stato.

²⁰ Joined Cases C-364/95 and 365/95 T Port GmbH and Co v Hauptzollamt Hamburg-Jonas, 1998, ECR I-1023.

primene politike Zajednice. Međutim, ovo ne znači da jedan nezakoniti akt, koji je postao konačan protekom vremena za njegovo osporavanje, može činiti osnovu za dalje nelegalne akte. Član 241 Ugovora o EZ se primenjuje na situaciju kada jedna uredba, kao opšti akt, koja se ne može osporavati direktnom tužbom zbog proteka vremena, predstavlja pravni osnov za donošenje odluke koja je od neposrednog i ličnog interesa za tužioca.²¹ Ovakvu odluku može da osporava osoba koja je njome pogođena, ukoliko Sud utvrdi da je data uredba na osnovu koje je odluka zasnovana nezakonita po jednom ili više osnova navedenih u članu 230 Ugovora o EZ. Kada se utvrdi da je uredba neprimenljiva, odluka postaje ništava, jer nema pravni osnov. Dejstvo tadašnjeg člana 184 je Sud EZ objasnio u slučaju Stranka zelenih. On je rekao da su fizička i pravna lica zaštićena od primene na njih opštih mera koje oni ne mogu da osporavaju direktno pred Sudom, zbog posebnih uslova dopuštenosti, koji su navedeni u drugom stavu tadašnjeg člana 173 Ugovora o EZ. U slučajevima gde su institucije Zajednice odgovorne za administrativnu primenu takvih mera, fizička i pravna lica mogu podneti direktnu tužbu Sudu, protiv nametnutih mera koje su im upućene ili koje su od neposrednog i pojedinačnog interesa za njih. Uz takvu tužbu oni mogu dokazivati nezakonitost date opšte mere na kojoj su one zasnovane.²²

Ovim prigovorom se, prema tekstu ugovora, može osporavati samo uredba. Međutim, u slučaju Simental protiv Komisije, Sud je zauzeo stav da se i drugi akti mogu osporavati u ovoj vrsti postupka. Naime, jedan italijanski uvoznik mesa je direktno osporavao odluku Komisije (na osnovu tadašnjeg člana 173), na osnovu toga što su, u skladu sa tadašnjim članom 184 (sada član 241), nekoliko uredbi i obaveštenja na kojima je odluka bila zasnovana bile ništave. Same uredbe i obaveštenja se nisu mogli osporavati zbog nedostatka *locus standi* i vremenskih ograničenja. Sud je odlučio da su ta obaveštenja opšti akti koji utvrđuju, unapred i objektivno, prava i obaveze trgovaca koji žele da učestvuju. Takođe, Sud je rekao da polje primene datog člana mora da uključi akte institucija, koji iako nisu u formi uredbi, ipak proizvode slične efekte i na tim osnovama ne mogu ih fizička i pravna lica ispitivati na osnovu člana 173, već to mogu samo institucije Zajednice i države članice. Ovako široko tumačenje člana 184 proizlazi iz potrebe da se osobama koje su sprečene da pokrenu direktan postupak pov-

²¹ Član 241 (bivši član 184) Ugovora o osnivanju Evropske zajednice: „Bez obzira na istek roka predviđenog u članu 230. tačka 5, svaka stranka može, u sporu protiv uredbe usvojene zajednički od strane Evropskog parlamenta i Saveta ili uredbe Saveta, Komisije ili ECB, istaći prigovor njegove neprimenljivosti iz razloga koji su navedeni u tački 2 člana 230.“

²² Case 294/83 Les Verts v. European Parliament (1986) ECR 1339.

dom nekog opšteg akta, na osnovu člana 173, obezbedi mogućnost njihove sudske kontrole, u vreme kada su pogođeni primenom odluka koje su od neposrednog i pojedinačnog interesa za njih.²³

Prigovorom se može osporavati zakonitost nekog akta iz istih razloga kao i tužbom. Kada prigovor bude uspešan, konkretna uredba ili neki drugi akt će biti proglašeni neprimenljivim. Oni će biti uklonjeni iz pravnog sistema Zajednice, sa dejstvom da uklanjaju pravni osnov bilo koje odluke usvojene na osnovu takvog akta. Iako se čini da ovaj zahtev za utvrđivanje nezakonitosti iz člana 241 predstavlja korisnu dopunu nepriviligovanim tužiocima po osnovu člana 230, on se retko koristio pred Sudom EZ. U slučajevima Degendorf protiv Komisije Prvostepeni sud je takođe ograničio pristup članu 241. Ovaj pokušaj je usledio nakon odbijanja Suda EZ da dozvoli nemačkoj firmi da pokrene postupak za indirektno osporavanje, na osnovu člana 234, povodom odluke Komisije o državnoj pomoći, kada je bila dostupna direktna tužba na osnovu člana 230.²⁴

2.4. Sudska kontrola evropskih izbora

Sudska kontrola izbora za Evropski parlament je izdvojena zbog nekih specifičnosti koje ova kontrola poseduje. Naime, u ovoj oblasti postoji podela nadležnosti između Suda EZ i Evropskog suda za ljudska prava. Organizacija i sprovođenje ovih izbora spadaju delom u nadležnost institucija EZ, a delom u nadležnost država članica. Njihova sudska kontrola na evropskom i nacionalnom nivou ima važnu ustavnu funkciju u obezbeđivanju vladavine prava, tj. da osigura da se izbori obave u skladu sa odgovarajućim demokratskim standardima i da se na pravi način utvrdi volja birača.

Ugovor o EZ daje ovlašćenje Sudu EZ da ispituje usaglašenost akata Zajednice sa njim. U obavljanju ove nadležnosti, Sud može da odlučuje o tome da li je akt u nadležnosti Zajednice ili država članica. Ovo je neophodno jer Evropska unija predstavlja sistem podeljene nadležnosti, sa zakonodavnim i izvršnim ovlašćenjima podeljenim između EU i država članica. Priroda ovog sistema nameće potrebu određivanja granica nadležnosti EU i država članica, što opet predstavlja neku vrstu ustavne nadležnosti Suda, sličnu onoj u federalnim sistemima.

Takođe, postoji i podela vlasti između političkih institucija Evropske unije i to između Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije. Ovakva struktura zahteva od Suda da odlučuje o nadležnostima ovih pojedinih institucija, što opet predstavlja vrstu ustavnog odlučivanja.

²³ Case 92/78 Simmenthal v. Commission (1979) ECR 777.

²⁴ Cases T-244/93 and 486/93 TWD Degendorf v Commission (1995) ECR II-2265.

Nadležnost Suda u odnosu na države članice ima neke elemente ustavnog karaktera. Kada neka pitanja spadaju u nadležnost EU ona su u nadležnosti Suda, a kada spadaju u nadležnost država članica, ona su, uopšteno gledano, van nadležnosti Suda. Međutim, sam Sud povlači liniju koja deli nadležnost EU i država članica. Često su pitanja delimično regulisana pravom EU, a delom nacionalnim pravom država članica. Ovo je slučaj i kod izbornog prava. Naime, dok su izbori za nacionalne parlamente i lokalni izbori velikim delom regulisani nacionalnim pravom, neki aspekti lokalnih izbora su regulisani i pravom EU. Na primer, svaki građanin EU, koji ima prebivalište u nekoj državi članici čiji nije državljanin, ima, na osnovu člana 19(1) Ugovora o EZ, aktivno i pasivno biračko pravo na opštinskim izborima u državi članici gde ima prebivalište, pod istim uslovima kao i državljanin te zemlje.²⁵ Tumačenje ove odredbe je u nadležnosti Suda EZ.

Podela nadležnosti između EZ i država članica prisutna je u evropskom izbornom pravu i to naročito u oblasti prava koje reguliše izbore za Evropski parlament. Prvobitni Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice predviđao je da se Evropski parlament sastoji od delegata koje odrede nacionalni parlamenti među svojim članovima, u skladu sa procedurom predviđenom u svakoj državi članici.²⁶ Ovaj Ugovor je predviđao i da Evropski parlament u budućnosti bude direktno biran i da on prikupi predloge za direktan izbor u skladu sa jednoobraznom procedurom u svim državama članicama. Savet bi tada jednoglasno doneo odgovarajuće odredbe, koje bi preporučio državama članicama na usvajanje, u skladu sa njihovim ustavnim propisima. Iako nije postignut sporazum o jednoobraznom postupku, direktni izbori su uvedeni odlukom Saveta 1976. godine, kojoj je dodat i akt od 20. septembra te iste godine, o direktnim izborima. Priroda ovog akta nije bila sasvim jasna ni iz klasifikacije Ugovora o aktima Zajednice. On je predstavljao nekakav mešoviti akt, jer iako je bio dodatak jednoj odluci Saveta, on je nosio uticaj predstavnika država članica.

Na osnovu ovog akta, izbori su prvi put održani 1979. godine i od tada se održavaju svakih pet godina. Njih i danas organizuju države članice i to uglavnom u skladu sa nacionalnim pravilima. Do sada nije došlo do unifikacije izbornih postupaka putem evropskog prava.

Odluka Saveta od 25. juna i 23. septembra 2002. godine prihvatila je određene opšte principe, koje je Savet preporučivao državama članicama za usvajanje, a u vezi sa primenom člana 190 (4) Ugovora o EZ. Odluka

²⁵ Ugovor o EZ, član 19(1).

²⁶ Ugovor o osnivanju EEZ.

je sadržavala: proporcionalan sistem glasanja sa određenom slobodom da države članice mogu dozvoliti glasanje za preferencijalne liste, seriju nekompatibilnosti sa drugim institucijama i telima EU i nacionalnim parlamentima, ograničenja u pogledu rasporeda održavanja izbora, udovoljavajući tradiciji povodom dana u nedelji kada se održavaju izbori i objavljivanje rezultata izbora.²⁷

Pored ove odluke, doneto je malo akata koji uređuju izbore za Evropski parlament. Građani neke države EU imaju pravo da učestvuju na izborima u državi u kojoj imaju prebivalište, bez obzira na to čije državljanstvo imaju. Takođe, na osnovu jedne direktive Saveta takav građanin ima pravo da učestvuje na izborima pod istim uslovima kao i državljani te konkretne države.²⁸

3. Razvoj sudske kontrole tumačenjem Suda EZ

U postupcima sudske kontrole akata Zajednice uočene su određene slabosti, od kojih su najznačajnije dopuštenost tužbe za nepriviligovane tužioce i kontrola akata Evropskog parlamenta.

3.1. Kontrola po tužbi pojedinaca

Ugovor o osnivanju EZ dozvoljava privatnim subjektima samo da osporavaju akte koji predstavljaju, po svojoj suštini, ako ne po formi, odluke koje su ili upućene njima ili su direktno vezane za njih. Ugovor ne daje ovim tužiocima izričito pravo da osporavaju uredbe ili direktive. Sud EZ je u svojoj praksi, međutim, potvrdio da i drugi akti mogu biti predmet ovog postupka ukoliko imaju obaveznu snagu. U ranijoj praksi, kada se osporavana mera obeleži kao uredba, tužilac je morao prvo da dokaže da je ona po svojoj prirodi i suštini odluka. Danas se smatra da i uredbe i direktive mogu da budu ispitivane na osnovu člana 230 (4) i da se ne mora dokazivati da neki konkretan akt predstavlja odluku. U slučajevima *CAM* i *Sofrimport* Sud je pri odlučivanju o dopuštenosti ispiti-
vao da li je konkretna uredba bila od neposrednog i ličnog interesa za tužioca i nije razmatrao pitanje da li je ona po svom karakteru bila odluka. Ovo ukazuje na to da tužioci nisu morali da dokazuju da je u pitanju odluka, kako bi imali pravo na podnošenje tužbe, na osnovu člana 230(4).

²⁷ Council Decision No 2002/772/EC, Euratom, O.J. L 283/1 (2002).

²⁸ Council Directive No. 93/109, O.J. L 329/34 (1993).

Međutim, u slučaju *Wagner GmbH and Schuter and Maack GmbH* protiv Komisije, došlo je do obrnutog pristupa. Sud je, odbijajući da tužiocima prizna *locus standi*, primarno ispitivao da li je data uredba zapravo odluka i nije detaljno ulazio u pitanje njene primene na objektivno utvrđene situacije, što bi proizvelo pravna dejstva u odnosu na grupe, definisane na jedan opšti i apstraktan način.²⁹

U članu 230, stav 4 direktive se ne pominju izričito i to izaziva određene nedoumice u pogledu mogućnosti da pojedinci pred Sudom prve instance osporavaju zakonitost ovih akata. U većini ovakvih slučajeva koji se tiču direktiva, teško je dokazati lični interes zbog toga što ovi akti navode samo opšte standarde, koji obavezuju države članice da uvedu odgovarajuće unutrašnje mere. Takođe, javili bi se identični problemi kod dokazivanja neposrednog interesa, kao i u slučaju uredbi. Na osnovu člana 249 Ugovora o EZ, države članice poseduju diskreciona ovlašćenja u pogledu izbora oblika i načina za implementaciju direktiva. Zbog ovoga, teško je poverovati da privatni tužioci mogu da dokažu da direktiva predstavlja kompletan set pravila koja su sama po sebi dovoljna i ne zahtevaju dodatnu implementaciju.³⁰ Opšti pravobranilac Tezauro je u slučaju *Assurances du credit* protiv Saveta i Komisije potvrdio da su direktive mere koje ne mogu da budu ubedljivo osporavane na osnovu stava 4 tadašnjeg člana 173.³¹ Međutim, prepreke za osporavanje direktive ipak nisu nepremostive i pojedinci na to imaju pravo ukoliko ih direktive neposredno i pojedinačno pogađaju.³²

3.2. Kontrola akata Evropskog parlamenta

Pre izmena nastalih Ugovorom iz Maastrichta, član 230 nije sadržavao odrednicu vezano za Evropski parlament, tako da se nakon donošenja ovog ugovora pojavilo pitanje da li Parlament može da bude stranka u postupku. Sud je dozvoljavao da Parlament ima korist od odredaba koje se odnose na sve institucije. Zbog toga što nisu izmenjene odredbe ugovora, ovo pitanje je morao da reši Sud.

U slučaju „Stranka Zelenih“ protiv Evropskog parlamenta,³³ tužilac, politička stranka, tražila je poništaj dve mere usvojene od strane Parlamenta o nadoknadi troškova koje su imale stranke koje su učestvovala na

²⁹ Case 162/78 *Wagner GmbH and Schuter and Maack GmbH v Commission*, 1979, ECR 3467.

³⁰ *Les Verts v Parliament*, *ibid.*

³¹ Case C-63/89 *Assurances du credit v Council and Commission*, 1991, ECR 1799.

³² N. Misita, *Osnovi prava Evropske unije*, Sarajevo, 2007, str. 789.

³³ Case 294/83 *Les Verts v. European Parliament*, *ibid.*

izborima 1984. godine. Parlament nije osporavao dopuštenost tužbe, prihvatajući da Sud može, kao zaštitnik prava, ispitivati zakonitost i onih mera koje nisu doneli Savet i Komisija. Sud se složio sa stranama u sporu da je tužba dopuštena, jer iako član 230 Ugovora o EZ spominje samo akte Saveta i Komisije, cilj Ugovora je bio da se omogući direktna tužba protiv bilo koje mere koja ima pravno dejstvo. Razlog zbog kojeg Evropski parlament nije izričito naveden u članu 173 je taj što mu u originalnom tekstu Ugovor nije davao nikakva ovlašćenja da donosi mere koje imaju pravno dejstvo prema trećim stranama. Ovo govori u prilog ekstenzivnog tumačenja pravnih akata EZ.

Parlament je dobio status privilegovanog tužioca tek nakon odluke u predmetu Černobil,³⁴ iz 1990. godine, koja je dovela i do izmene u Ugovoru o EZ. Parlament je tražio, na osnovu člana 146 Ugovora o osnivanju Evropske agencije za atomsku energiju („Euroatom“) i tada još uvek člana 173 Ugovora o EZ, poništaj uredbe Saveta koja je usvojena na osnovu Ugovora o „Euroatomu“, nakon nesreće u nuklearnoj elektrani Černobilu 1986. godine. Među ovlašćenjima Parlamenta nalazi se i pravo da učestvuje u potpunosti, u skladu sa Ugovorom, u zakonodavnom postupku koji vodi ka usvajanju akta Zajednice. Pošto je u ovom konkretnom slučaju Parlament tvrdio da mu to nije omogućeno, njegova ovlašćenja su bila u pitanju i tužba je, stoga, proglašena dopuštenom. Ovo je veoma značajno kao jedna ilustracija ekstenzivnog tumačenja sudske kontrole akata EZ.

U Matrihtu, države članice su izmenile tekst tadašnjeg člana 173 kako bi dale dejstvo odlukama Suda u slučajevima „Stranka zelenih“ i „Černobil“. Izmene izvršene Ugovorom iz Nice su priključile Parlament državama članicama, Savetu i Komisiji. Ipak, ove odluke Suda su posmatrane u stručnoj javnosti sa određenom dozom kritike. Posledica presude u slučaju „Stranka zelenih“ je u tome što je Sud pravde Evropskih zajednica, na sopstvenu inicijativu izmenio smisao člana 173 tako što je uveo odrednicu Evropski parlament. Države članice nisu napravile ove izmene u vreme kada su menjale druge odredbe Ugovora, kako bi Parlamentu dali šira ovlašćenja, a samo one mogu da menjaju Ugovor. Ovo menjanje drugih odredaba u vezi sa Parlamentom se odnosi na donošenje Jedinstvenog evropskog akta, koji je uveo postupak saradnje, dajući Parlamentu šira ovlašćenja u postupku donošenja odluka u Zajednici. Nije poznato zbog čega nije došlo do izmene tadašnjeg člana 173. Možda su države članice želele da pitanje parnične legitimacije Parlamenta ostave Sudu da ga on reši. Takođe, one su u Matrihtu odluku Suda unele u tekst Ugovo-

³⁴ Case C-70/88 Parliament v. Council (1990) ECR I-2041.

ra. Njen cilj je da obezbedi da nijedna institucija koja ima ovlašćenja da donosi akte koji utiču na prava drugih subjekata, ne može da izbegne sudsku kontrolu. Rezultat toga je da se obezbeđuje sudski pravni lek, kada Parlament prekorači granice svojih ovlašćenja.

4. Problemi i moguća rešenja

4.1. Promena propisa o dopuštenosti tužbe neprivilegovanih tužilaca

Sistem pravnih lekova je često kritikovan da je previše uzak posebno kada se radi o direktnoj pravnoj zaštiti pojedinaca od opštih pravnih akata. Sud EZ je međutim, istakao da bi omogućavanje pojedincima da koriste pravne lekove protiv opštih pravnih akata išlo van njegovih ovlašćenja. Umesto toga, odgovornost leži na državama članicama da menjaju svoje ustavne odredbe kako bi stvorile pravne lekove za pojedince.³⁵ U predlogu Ustava za Evropu bilo je predviđeno da pravna zaštita bude proširena i na regulatorne akte koji su od neposrednog interesa za tužioca i ne zahtevaju implementirajući akt. Ovo je mogao da bude jedan prihvatljiv kompromis između potrebe za adekvatnom sudskom zaštitom pojedinaca i preovlađujućim shvatanjem u državama članicama da opšti pravni akti ne bi trebalo da budu podvrgnuti direktnom sudskom ispitivanju od strane pojedinaca.³⁶

Problem se javlja u slučaju kada neka uredba nije od neposrednog i pojedinačnog interesa za privatnog tužioca, a ne postoji mogućnost za indirektno osporavanje zakonitosti date uredbe. U slučaju Jégo-Quééré jedna ribarska kompanija je pokrenula postupak za poništaj Uredbe 1162/2001 od 14. juna 2001. godine.³⁷ Komisija je istakla prigovor da konkretna uredba nije od ličnog interesa za tužioca. Tužilac je tvrdio da bi ga odluka o nedopuštenosti tužbe za poništaj ostavila bez pravnog leka, pošto na nacionalnom nivou nije bio usvojen ni jedan akt na osnovu kojeg bi se mogao pokrenuti postupak. Prvostepeni sud je odlučio da u konkretnom slučaju ne postoji efikasan pravni lek u smislu članova 6 i 13 Evropske konvencije o ljudskim pravima i člana 47 Povelje o ljudskim pravima,³⁸ koji

³⁵ Ibid.

³⁶ Jürgen Schwarze, *Judicial Review of European Administrative Procedure, Law and Contemporary Problems*, Vol. 68, 2004-2005, str. 86.

³⁷ Case T-177/01 *Jégo-Quééré & Cie SA v Commission of the European Communities*, presuda 3. maj 2002.

³⁸ O pravu na efikasan pravni lek videti: M. Jovanović, D. Vujadinović, R. Etinski, *Democracy and Human Rights in the European Union*, Maribor/Belgrade, 2009, str. 353-360.

bi omogućio tužiocu da osporava zakonitost opštih akata Zajednice, koji ga neposredno pogađaju. Sud je dalje rekao da svako pravno i fizičko lice ima lični interes za neki opšti akt Zajednice koji ga neposredno pogađa, ukoliko konkretna mera utiče na njegovu pravnu poziciju, na način koji je konačan i neposredan, ograničavajući mu prava i namećući mu obaveze.³⁹ Međutim, Sud EZ je doneo odluku da je privatni tužilac mogao da traži od zakonodavca u svojoj zemlji da donese neku meru koja bi se mogla osporavati pred nacionalnim sudovima tako da je pojedinac mogao indirektno da ispituje konkretan akt. Takođe, prema mišljenju Suda EZ bilo je moguće da se traži da domaći organi donesu neki akt u vezi sa uredbom koji bi se mogao osporavati pred nacionalnim sudom i na taj način indirektno ispitivati uredbu. Na osnovu ovih argumenata Sud EZ je doneo odluku da je Prvostepeni sud doneo pogrešnu odluku.⁴⁰

Prvostepeni sud je izašao izvan okvira dosadašnje prakse sudova Zajednice i pokušao je da liberalizuje pravo privatnih tužilaca na pokretanje postupaka za poništaj. U predlogu Ugovora iz Lisabona značajno se olakšava pojedincima da pokrenu postupak i ova vrsta tužbi postaje dostupnija. Naime, član 263 ovog Ugovora menja član 230 Ugovora o EZ i ukida uslov da akt koji se osporava mora da bude od ličnog interesa za privatnog tužioca.⁴¹

4.2. Kontrola legalnosti akata iz oblasti spoljne politike i odbrane

Na osnovu Ugovora o osnivanju Evropske unije, pojedinci nemaju pravo da osporavaju pravila doneta u okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike i Saradnje u krivičnim i policijskim stvarima.⁴² Član 35 ovog Ugovora međutim, obezbeđuje ispitivanje zakonitosti nekog akta iz oblasti saradnje u krivičnim stvarima, uz saglasnost konkretne države članice. U pitanju su okvirne odluke, odluke i akti kojima se implementiraju konvencije iz ove oblasti. Sud EZ može tumačiti konvencije, dok privatni subjekti ne mogu da osporavaju njihovu zakonitost. Ova mogućnost kontrole je ograničena time što je postupak po prethodnom pitanju opcioni, kao i time što Sud EZ nema nadležnost da razmatra valjanost ili obim svrsishodnosti

³⁹ Ibid. para. 51.

⁴⁰ Case C-263/02 P Commission of the European Communities v Jégo-Quéré & Cie SA, presuda 1. april 2004, para. 23.

⁴¹ Consolidated versions of the Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, Volume 51, 2008/C 115/01.

⁴² Case T-299/04 Abdelghani Selamni, presuda 18. novembar 2005, para. 52-59

operacija koje obavljaju policijski ili drugi organi zakonske represije u državama članicama, niti da odlučuje u pitanjima koja se odnose na nadležnost država članica u pogledu održavanja javnog reda i osiguranja unutrašnje bezbednosti.⁴³ Takođe, Sud EZ je nadležan da se izjašnjava o zakonitosti okvirnih odluka i odluka u tužbama koje podnesu države članice ili Komisija, dok privatnim subjektima nije dato pravo na podnošenje tužbi.

Neki autori smatraju da odsustvo direktnog pristupa Sudu prve instance za ispitivanje zakonitosti, povodom mera u oblasti saradnje u krivičnim i policijskim stvarima, nije baš najbolje rešenje.⁴⁴ Sud EZ je, u slučaju Pupino, razmatrao zahtev nacionalnog suda za tumačenje jedne okvirne odluke usvojene u oblasti trećeg stuba, u okviru kojeg akti nemaju direktno dejstvo. Sud je doneo presudu koja ipak zagovara ovakvo dejstvo a to je uradio korišćenjem doktrine tumačenja u skladu sa komunitarnim aktom, što znači da postoji obaveza nacionalnog suda da predmetni akt tumači na način da maksimalno osigurava njegovo neposredno dejstvo. Njihovo dejstvo u nacionalnom pravu je objašnjeno na način da nacionalne sudije imaju obavezu da tumače pravo država članica u skladu sa merama Policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima.⁴⁵ Ovo može značajno da utiče na interese privatnih subjekata.

Pitanje uključivanja drugog i trećeg stuba u sistem Zajednica javilo se u nesupelom Ustavu za Evropu. Član I-6 ovog Ugovora, koji ustanovljava primat prava EU u odnosu na nacionalne pravne sisteme, primenjuje se na sve njegove odredbe. U oblasti saradnje u krivičnim stvarima, koji su obuhvaćeni trećim stubom, u članovima III-270 do III-277 i na drugim mestima u Ugovoru ne isključuje se primat prava EU. Ovo je i očekivano, jer je asimilacija Trećeg stuba u model Zajednice iz Prvog stuba bila činjena od Ugovora iz Amsterdama. Takođe, nije postojalo izričito ograničavanje primene principa supremacije u odredbama o Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici. Međutim, postoje i argumenti koji ukazuju na to da primat prava EU nije primenljiv u ovoj oblasti. Naime, postojalo je potpuno isključivanje nadležnosti Suda EZ iz ove oblasti. Ako bi se uvažio princip supremacije prava EU, sudovi u državama članicama bi se morali uzdržati od primene svakog nacionalnog propisa koji bi bio u suprotnosti sa odredbom iz oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike koja bi bila direktno primenljiva. Ovi sudovi tada ne bi mogli da traže smernice od Suda EZ i direktna primena ovih odredaba, u ovim

⁴³ Član 35 stav 3 Ugovora o EU.

⁴⁴ Angela Ward, *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EU Law*, Oxford, 2007, str. 261.

⁴⁵ Case C-105/03 Pupino, presuda 16. jun 2005.

uslovima bi bila suprotna samom sistemu Ugovora jer bi ovakav pristup mogao dovesti do suprotnih tumačenja. Takođe, ne bi se moglo ispoštovati pravilo iz slučaja Foto Frost da samo Sud EZ ima nadležnost da proglasi nezakonitim neki akt institucije EU, jer bez mogućnosti da traže od Suda EZ odluku o valjanosti akata, od nacionalnih sudova se ne bi moglo očekivati da samo prihvate te akte.⁴⁶

Član 275. Lisabonskog ugovora predviđa da Sud EU neće imati nadležnost u odnosu na odredbe koje uređuju zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, niti u odnosu na akte usvojene na osnovu ovih odredaba. U stavu 2 je rečeno da će Sud ipak imati nadležnost da nadgleda poštovanje člana 40 Ugovora o EU i da odlučuje o postupcima pokrenutim u skladu sa uslovima navedenim u stavu 4 člana 263 Lisabonskog ugovora, kontrolišući legalnost odluka koje propisuju restriktivne mere protiv fizičkih i pravnih lica a usvaja ih Savet na osnovu Poglavlja 2 Naslova V Ugovora o EU.⁴⁷

U obavljanju svojih nadležnosti u pogledu odredaba iz Poglavlja 4 i 5 Naslova V, Dela 3, koji se odnose na oblast slobode, bezbednosti i pravde, Sud EU neće imati nadležnost da kontroliše valjanost ili proporcionalnost operacija koje sprovode policije ili druge službe za sprovođenje zakona u državama članicama, ili vršenje dužnosti država članica u pogledu održavanja zakona i poretka i čuvanja unutrašnje bezbednosti.⁴⁸

Moguće pristupanje Evropske unije Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i posledice

Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama otvorena je za potpisivanje i ratifikovanje državama članicama Saveta Evrope. Evropska unija nije članica ove međunarodne organizacije i nije ni potpisala Evropsku konvenciju. Ovo znači da EU ne može biti strana u postupku pred Evropskim sudom za ljudska prava. Ova sudska instanca bi svakako mogla da unapredi poštovanje vladavine prava u Evropskoj uniji, kada bi se pred njom mogle razmatrati tužbe protiv same EU. Protokol broj 14 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i slobodama omogućava Evropskoj uniji da postane članica Evropske konvencije o ljudskim pravima.⁴⁹

⁴⁶ Editorial Comments, *The CFSP under the EU Constitutional Treaty – Issues of depillarization*, *Common Market Law Review* 42, 2005, str. 327.

⁴⁷ Član 275 Lisabonskog ugovora, *ibid.*

⁴⁸ Član 276 Lisabonskog ugovora, *ibid.*

⁴⁹ Komitet ministara Saveta Evrope je 12. maja 2004. godine usvojio Protokol 14 uz Evropsku konvenciju.

Pored ovog uslova, potrebno je da EU poseduje subjektivitet, kako bi imala pravo da pristupi Evropskoj konvenciji. Sud EZ je još 28. marta 1996. godine u svom mišljenju naglasio da osnivački ugovori EU moraju biti dopunjeni da bi Evropske zajednice postale deo Evropske konvencije.⁵⁰ Ugovorom iz Lisabona, EU dobija jedinstveni pravni subjektivitet. Takođe sam Lisabonski ugovor predviđa pristupanje EU ovoj Konvenciji.⁵¹ Ovo pitanje je razrađeno u posebnoj Deklaraciji u kojoj je naglašeno da će pristupanje Konvenciji biti uređeno tako da se sačuva specifičnost prava EU,⁵² kao i u Protokolu uz Lisabonski ugovor.⁵³

U dosadašnjoj praksi postavljalo se pitanje nadležnosti Evropskog suda za ljudska prava nad aktima EU i aktima koje usvajaju države članice, u okviru prava Evropske unije. Formalno gledano ova nadležnost nije ustavna po svojoj prirodi. Ovaj Sud ne može da poništi neki akt, ali može da ispituje da li je on u skladu sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Takođe, on još uvek nema nadležnost nad Evropskom zajednicom ili Evropskom unijom, već samo nad njihovim državama članicama.

Sud EZ je razvio svoju jurisprudenciju o osnovnim ljudskim pravima.⁵⁴ U skladu sa ovom sudskom praksom, on mora primeniti osnovna ljudska prava kao opšte pravno načelo, a Evropska konvencija ima posebnu važnost u ovoj oblasti.⁵⁵ Ovaj princip je kasnije inkorporiran u Ugovor iz Mاستrihta, a nakon toga dodatno ojačan u Ugovoru iz Amsterdama. Član 6 (2) Ugovora o EU sada navodi da će EU poštovati osnovna prava, kako su garantovana Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i pošto proizilaze iz ustavnih tradicija, koje su zajedničke državama članicama, kao opšte principe komunitarnog prava. Evropska unija nije formalno vezana Konvencijom, ali u praksi rezultat je isti. Sud EZ redovno citira i sledi sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava.⁵⁶ Trenutno, EU nije

⁵⁰ Opinion 2/94 of March 28 1996, ECR 1996, I-1759, para. 35.

⁵¹ Consolidated versions of the Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, Volume 51, 2008/C 115/01, član 6(2).

⁵² Declaration on Article 6(2) of the Consolidated versions of the Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, Volume 51, 2008/C 115/01.

⁵³ Protocol relating to article 6(2) of the Treaty on European Union on the accession of the Union to the European Convention on the protection of human rights and fundamental freedoms, Article 1.

⁵⁴ Case 29/69 *Strauder v City of Ulm*, Socialamt, 1969, ECR, 419.

⁵⁵ Case 4/73 *Nold v Commission*, 1974, ECR 491.

⁵⁶ Case C-109/01, *Secretary of State for the Home Department v Hacene Akrich*, 2003, ECR I-9607, Case C-7/98 *Dieter Krombach v Andre Bamberski*, 2000, ECR I-1935.

strana ugovornica Konvencije i nije podvrgnuta nadležnosti Evropskog suda za ljudska prava. Stoga, akti EU pred ovim Sudom mogu biti ispitivani samo indirektno. Pitanje da li mogu biti pokrenuti postupci kolektivno protiv država članica bilo je postavljeno u slučaju *Senator Lines GmbH v the Fifteen Member States of the EU* ali je tužba na kraju povučena.⁵⁷

U slučajevima kada su akti EU primenjeni u nekoj državi članici pojedinačno, akti te države mogu da budu otvoreni za ispitivanje pred Sudom u Strazburu. Kao primer se može uzeti slučaj *Bosforus*.⁵⁸ U ovom slučaju jedan avion, u vlasništvu Jugoslovenske nacionalne aviokompanije zadržan je na aerodromu u Dablinu od strane vlasti Irske, u skladu sa Rezolucijom Ujedinjenih nacija koja je nametnula sankcije Saveznoj Republici Jugoslaviji. Ova rezolucija je primenjena u Evropskoj uniji putem jedne uredbe EU. *Bosforus Eirvejz*, turska kompanija koja je zakupila i koristila avion osporavala je njegovo zadržavanje pred irskim sudovima. Viši sud Irske je ukinuo odluku ministarstva, ali po žalbi ministra Vrhovni sud Irske je uputio zahtev Sudu pravde povodom tumačenja date uredbe EZ. Jedan od argumenata u tužbi je bio i taj da je zadržavanje aviona kršenje osnovnih ljudskih prava tužioca, a posebno prava na mirno uživanje imovine i slobode da nastavi sa komercijalnim aktivnostima. Sud EZ nije prihvatio ove argumente i tako odbacio zahtev koji je, između ostalog, bio zasnovan na Evropskoj konvenciji i članu 1 Protokola 1 uz ovu Konvenciju. Posle ovoga, podneta je tužba Evropskom sudu za ljudska prava povodom zadržavanja aviona od strane irskih vlasti. Ovaj slučaj je pokazao da odluke i drugi akti država članica, iako iz oblasti prava EU, mogu biti u nadležnosti Suda u Strazburu.

U oblasti izbora za Evropski parlament, implementacija je na državama članicama, ali akti koje usvajaju države članice unutar prava EU mogu biti podvrgnuti nadležnosti Evropskog suda za ljudska prava. Ovo je objašnjeno u slučaju *Matthews* protiv Ujedinjenog kraljevstva.⁵⁹ Tužilac je bio britanski državljanin koji je živeo na Gibraltaru, teritoriji u zavisnom odnosu prema Ujedinjenom Kraljevstvu. Kada je UK pristupilo Evropskoj uniji 1973. godine, Gibraltar je bio uključen kao jedna evropska teritorija za čije spoljne odnose je odgovorno Ujedinjeno Kraljevstvo. Na osnovu ovoga, Ugovor o EZ se primenjivao na Gibraltar, ali je prime-na određenih njegovih delova bila isključena. Odluka Saveta iz 1976. go-

⁵⁷ Case *Senator Lines GmbH v the Fifteen Member States of the EU*, Press Release, 16 October 2003.

⁵⁸ Case C-84/95 *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v Minister for Transport, Energy & Communications*, 1996, ECR I-3953.

⁵⁹ Case *Matthews v. The United Kingdom*, presuda 18 februar 1999, para. 32.

dine je predviđala da se izbori održe u ujedinjenom Kraljevstvu, ali ne i na Gibraltaru. Denis Metjuz nije mogao da glasa i pokrenuo je postupak pred Evropskim sudom za ljudska prava. Sud je našao da je došlo do kršenja člana 3 Prvog protokola. Odbio je argument UK da Evropski parlament, iako ima određena ovlašćenja u legislativnoj proceduri u EU, ne predstavlja zakonodavno telo. Nakon što je analizirao ovlašćenja Evropskog parlamenta i njihov uticaj na Gibraltar, Sud je zaključio da je Evropski parlament deo legislative Gibraltara u smislu člana 3 Protokola 1. Jednu godinu pre ovog slučaja, Sud je odbio da presudi da li su izbori za Evropski parlament u okviru člana 3 Protokola 1. Svoj stav je zasnovao na činjenici da nije došlo do povrede.⁶⁰

Ujedinjeno Kraljevstvo je pokušalo da postupi u skladu sa presudom i u skladu sa tim donelo odredbu o direktnim izborima u Zakonu o predstavljanju u Evropskom parlamentu iz 2003. godine. Iako je ovo pitanje država članica, one moraju da deluju u skladu sa pravom EZ i ovaj akt UK je pred Sudom pravde osporavala Španija.⁶¹ Ona tvrdi da pravo glasa na izborima za Evropski parlament ne može biti dato onima koji nisu državljani UK i stoga nisu građani EU.⁶²

Dalji razvoj po ovom pitanju bio je vezan za Ugovor o ustanovljavanju Ustava za Evropu, koji je odobren od strane međuvladine konferencije u junu 2004. godine. Iako je ovaj akt sada napušten, nakon nekoliko neuspeših ratifikacija, kratko ćemo se osvrnuti na ono što je on predviđao po ovom pitanju. Prvo, on je dalje ojačavao oblasti u kojima je Evropski parlament suzakonodavac. Dalje, nije bilo mnogo promena odredaba o izborima za Evropski parlament. Predlog Ustava je predviđao da će članovi Evropskog parlamenta biti izabrani na period od pet godina putem opštih neposrednih izbora, od strane građana Unije. On je predviđao i da Savet, na predlog Parlamenta donese evropski akt u kojem bi se naveli uniformni izborni postupci. Takođe, član 39 Povelje EU o osnovnim ljudskim pravima, koja je trebala postati pravno obavezujuća kao deo II Ustava, obezbeđuje da svaki građanin Unije ima pravo da bira i da bude biran na izborima za Evropski parlament, u državi članici u kojoj ima prebivalište. Odredbe o nadležnosti Suda pravde bi bile značajno izmenjene. Osnovna pravila su sačuvana, ali je napuštena šema tri stuba iz Ugovora iz Mاستrihta i nadležnost Suda je proširena na nove oblasti delovanja EU. Prava pojedinaca da osporavaju regulatorne mere su povećana, a Sud bi imao nadležnost ne samo nad institucijama,

⁶⁰ Case Ahmed and Others v United Kingdom, presuda 2. septembar 1998.

⁶¹ Case C-145/04 Spain v United Kingdom, presuda 12. septembar 2006.

⁶² Ibid.

nego nad svim telima Evropske unije.⁶³ Većina ovih novina je predviđena i u Lisabonskom ugovoru.

Predlog Ustava je predviđao transformaciju odnosa između Evropske unije i Evropske konvencije o ljudskim pravima. U njemu je rečeno da će EU tražiti pristupanje ovoj Konvenciji. Ovo je predviđeno i u Lisabonskom ugovoru, kao i Protokolom 14 uz Konvenciju, koji je otvoren za ratifikaciju državama članicama Saveta Evrope. Pristupanje Evropske unije Konvenciji bi dovelo do toga da su njene odluke podložne kontroli Evropskog suda za ljudska prava. To bi moglo da osnaži usaglašenost evropskih izbora sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i posebno sa članom 3 Protokola 1. Do tog trenutka Sud EZ će postupati u skladu sa Evropskom konvencijom i praksom Evropskog suda za ljudska prava i razvijati svoju praksu ustavne kontrole evropskih izbora.⁶⁴

Posledice pristupanja EU Evropskoj konvenciji bile bi značajne i u drugim oblastima, pored kontrole izbora. Saradnja između Suda EZ i Evropskog suda za ljudska prava je sve intenzivnija i ogleda se u upućivanju na međusobnu sudsku praksu. Sud EZ upućuje na praksu Suda iz Strazbura i ona čini sastavni deo sudske kontrole.

5. Zaključak

Zbog specifičnosti Evropske unije i Evropskih zajednica, sudska kontrola je kod njih razvijenija nego kod klasičnih međunarodnih organizacija. Izvori prava EZ i EU imaju primat u odnosu na nacionalno pravo država članica. Kako bi se ovaj primat sačuvao i da bi se izbeglo ustavno ispitivanje prava Zajednice pred nacionalnim sudovima bilo je potrebno da se ustanovi jedan mehanizam ustavne pravne zaštite na nivou EU, zajedno sa nezavisnim sudskim telom koje ima obaveznu nadležnost i koje može da kontroliše ovlašćenja konkretnih institucija i usaglašenost njihovih aktivnosti sa osnovnim pravima. Takođe, odluke koje donosi ovakvo telo moraju da imaju dovoljan demokratski legitimitet. U kontekstu Ugovora o EZ ovi uslovi su zadovoljeni u velikoj meri, iako ne u potpunosti.

Sud pravde Evropskih zajednica i Prvostepeni sud, imaju nadležnost da ispituju legalnost akata Zajednice, u svetlu njihovog odnosa sa višim pravom Zajednice. Ukoliko se utvrdi kršenje tog višeg prava, rezultat postupka će biti poništaj osporavanog akta. Sudovi Zajednica su imali bogatu praksu povodom tužbi za poništaj akata Zajednica. Iz ovoga se vidi da

⁶³ F. Jacobs, *Constitutional Control of European Elections: the Scope of Judicial Review*, *Fordham International Law Journal*, 2004-2005, str. 1060-1061.

⁶⁴ *Ibid.*

se radi o jednom značajnom pitanju koje se neprestano javlja povodom različitih mera koje se usvajaju u okviru Evropskih zajednica.

U pojedinim oblastima Zajednice, kao što je pitanje izbora, sudska kontrola akata ima veoma važnu ulogu za ostvarivanje vladavine prava u sistemu EZ, jer se ove oblasti neposredno tiču pojedinaца. Mehanizmi pravne zaštite koji su zasnovani na obaveznoj nadležnosti Suda EZ stvaraju jedan kompletan sistem pravne zaštite unutar Zajednice. Ovaj sistem bi se ipak mogao poboljšati u pogledu smanjivanja uslova pod kojima se pojedinci mogu direktno obratiti Sudu prve instance da bi osporili neki akt Zajednice koji krši njihova osnovna prava. Napredak je učinjen u Lisabonskom ugovoru koji izostavlja uslov postojanja neposrednog interesa za podnošenje tužbe za poništaj. I pored svojih nedostataka tužba za poništaj je i dalje najefikasnije sredstvo kontrole akata EZ. Predlozi za odlučivanje o prethodnim pitanjima na osnovu člana 234 Ugovora o EZ retko za rezultat ima poništavanje nekog akta a ako se to dogodi u pitanju su akti manjeg značaja. Član 241 Ugovora o EZ se primenjuje na situaciju kada se neka uredba ne može osporavati direktnom tužbom zbog proteka vremena, ali se u dosadašnjoj praksi retko koristio.

Ostaje otvoreno pitanje sudske kontrole akata EU iz oblasti spoljne i bezbednosne politike, koji nisu podložni ispitivanju pred Sudom EZ. Lisabonski ugovor predviđa da Sud EU neće imati nadležnost u odnosu na odredbe koje uređuju zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, čime će ova oblast ostati izvan sudske kontrole.

Eventualnim pristupanjem Evropske unije Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, odluke EU bi postale podložne kontroli Evropskog suda za ljudska prava. Time bi se obezbedila još jedna instanca za kontrolu akata EU.

Ovo sve ukazuje da postoji jedno stalno nastojanje da se unapredi vladavina prava u EZ i EU, kroz jačanje mehanizama sudske zaštite. Tome doprinose institucije EZ, među kojima je najznačajniji doprinos Suda EZ i države članice.

*Bojan Tubić LL.M., Assistant
Novi Sad School of Law*

The Rule of Law Principle in the European Union in the light of Judicial Review of the European Community acts by the Court of Justice of the European Communities

Abstract

The idea of the rule of law is an element of the European legal tradition and it is based in the foundations of European integrations. In EU this idea is enforced through several instruments and there are constant tendencies for its improvement. The judicial review of Community acts is one of the most important means for creation of the rule of law. The actions for annulment of the Community acts are very powerful method for the control of Community institutions and they are widely used. The shortcomings regarding the private plaintiffs and review of acts of the European Parliament are partly removed in the practice of ECJ. With coming into force of the Lisbon Treaty the availability of these actions is improved. Private plaintiffs can also indirectly dispute Community acts on the national level with the action against state authorities which have implemented the concrete act, by using the reference for a preliminary ruling. System of judicial review has been complemented with Article 241 of Treaty establishing European Community, which envisages the possibility of filing a plea of illegality. The judicial review of EU acts from the area of foreign and security policy is not possible before the ECJ. With EU joining the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms the EU acts would be submitted to the review of the European Court of Human Rights. This would create an additional instance for the judicial review of the EU acts. It can be concluded that there is a permanent tendency to improve the rule of law in the EU and EC, by developing the judicial protection mechanism.

Key words: rule of law, judicial control, ECJ, European Parliament, action for annulment, plea of illegality, European elections