

Др Љубица Ђорђевић,
Доцент Факултета за европске правно-
политичке студије, Нови Сад¹

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

UDK: 341.341

Рад примљен: 06.10.2013.
Рад прихваћен: 14.10.2013.

КОНТРОЛА УСТАВНОСТИ ПРАВНИХ АКАТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Апстракт: На територији држава чланица Европске уније (ЕУ) осим унутрашњег права важи и право ЕУ. Унутрашњи правни поредак заснива се на супремацији устава, док се правни поредак ЕУ заснива на оснивачким Уговорима (Уговору о ЕУ и Уговору о функционисању ЕУ). С обзиром на специфичан положај устава у међусобном односу правног поретка државе чланице и поретка ЕУ, поставља се питање да ли приликом контроле уставности уставни суд може преиспитивати правне акте који се доносе на нивоу ЕУ? У првом делу рада истиче се комплексност односа између уставног права држава чланица и права ЕУ и указује да захтев за поштовањем уставног идентитета држава чланица у одређеним околностима може отворити простор за уставносудску контролу правних аката ЕУ. Други део рада бави се случајевима у којима уставни суд евентуално може испитивати уставност правних аката ЕУ. Контрола уставности усмерена је на заштиту поделе надлежности између државе чланице и ЕУ (у ком случају се испитује да ли је акт ЕУ *ultra vires*), на заштиту темељних уставних принципа на којима почива уставни идентитет, и на заштиту основних права. Поред тога, указује се и на неке дилеме у погледу уставносудске контроле закона путем којих се у домаћи правни поредак имплементирају директиве ЕУ. У трећем делу рада испитује се улога Суда правде ЕУ у поступку контроле уставности пред уставним судом, и то кроз поступак о претходном питању.

Кључне речи: уставност, уставни суд, контрола уставности, Европска унија, *ultra vires* акт, уставни идентитет.

1 ljubica.djordjevic@fepps.edu.rs

1. Увод

На територији држава чланица Европске уније (ЕУ) осим унутрашњег права важи и право ЕУ. Унутрашњи правни поредак заснива се на супрематији устава, док се правни поредак ЕУ заснива на оснивачким Уговорима (Уговору о ЕУ и Уговору о функционисању ЕУ²). Ови акти, устав и оснивачки Уговори, истовремено представљају споне између националног права и права ЕУ. У начелу, уставност домаћег правног поретка контролише уставни суд (било као функција или посебна институција), док о правоваљаности правног поретка ЕУ одлучује Суд правде ЕУ (даље: Суд правде). С обзиром на специфичан положај устава у међусобном односу правног поретка државе чланице и поретка ЕУ, поставља се питање: да ли приликом контроле уставности домаћег права уставни суд може преиспитивати правне акте који се доносе на нивоу ЕУ? Анализа овог проблема се у раду врши кроз три сегмента. У првом делу рада истиче се комплексност односа између уставног права држава чланица и права ЕУ и указује се да захтев за поштовањем уставног идентитета држава чланица у одређеним околностима може отворити простор за уставносудску контролу правних аката ЕУ. Други део рада бави се случајевима у којима уставни суд евентуално може испитивати уставност правних аката ЕУ. Контрола уставности усмерена је на заштиту поделе надлежности између државе чланице и ЕУ (у ком случају се испитује да ли је акт ЕУ *ultra vires*), на заштиту темељних уставних принципа на којима почива уставни идентитет, и на заштиту основних права. Поред тога, указује се и на неке дилеме у погледу уставносудске контроле закона путем којих се у домаћи правни поредак имплементирају директиве ЕУ. У трећем делу рада испитује се улога Суда правде у поступку контроле уставности пред уставним судом, и то кроз поступак о претходном питању.

2. Уставност у контексту европских (ЕУ) интеграција

Чланством у ЕУ, државе преносе на њу овлашћења да у одређеним областима доноси обавезујуће одлуке које имају примат над националним законодавством и које се могу евентуално непосредно применити. На нивоу ЕУ се ствара посебан правни поредак и успостављају се специфичне интерактивне везе између тог поретка и поредака држава чланица. У том контексту отвара се питање положаја устава држава чланица у сложеном односу националног правног поретка и правног поретка ЕУ. Једно од централних уставноправних спорења између ЕУ и држава чланица односи се на питање да ли право ЕУ има примат над националним уставима (Albi,

2 OJ EU C 115, 9. мај 2008.

2005: 170). Штавише, одређивање односа измеђи права ЕУ и уставног права држава чланица је једно од најкомпликованијих питања европског правног простора (Bogdandy, Schill, 2011: 1).

Однос националног права и права ЕУ може се сагледавати кроз принцип хијерархије, и то са позиције државног центризма или са позиције европског центризма. Међутим, пошто овакви приступи не пружају одговоре на све особености односа ова два правна поретка, у теорији се све више прибегава концептима „уставног плурализма“ (*constitutional pluralism*) или уставности на више нивоа (*multilevel constitutionalism*).

Према концепту државног центризма, устав је темељни правни акт који уређује однос између два правна поретка (домаћег и права ЕУ). Право ЕУ постаје обавезујуће за државу чланицу када она ратификује међународне уговоре на којима ЕУ почива, при чему се ратификација врши на основу уставноправних правила у домаћем праву. Устав је акт којим се право ЕУ пропушта у домаћи правни поредак и који успоставља правни оквир и границе за процес интеграције. Полазна тачка и циљ права ЕУ су државе чланице (Kirchhof, 2009: 1017), које су „господари уговора“ (*Herren der Verträge*). Примена права ЕУ и његов положај на територији државе чланице уређују се уставом, а правни поредак државе чланице представља јединство европског (ЕУ) и домаћег права у коме се устав налази на врху хијерархијске лествице. Евентуални конфликти између правне норме ЕУ и домаће правне норме решавају се према правилима домаћег права (Duyve, 2013: 147). Према државном центрizmu, држава чланица је врховни судија у односу између домаћег правног поретка и поретка ЕУ, чак и онда када је у потпуности преузела право ЕУ и када му даје примат (Duyve, 2013:148). Овакав концепт инкорпорације права ЕУ у национални правни поредак макар теоријски доводи до партикуларизације права ЕУ у 28 „националних“ делова (Varens, 2009: 430). Подређеност права ЕУ уставима држава чланица доводи у питање јединство права ЕУ на читавом простору ЕУ и своди право ЕУ на обично међународно право ускраћујући му карактер посебног правног поретка (Varens, 2009: 434).

На другом полу хијерархијског поимања односа између домаћег права и права ЕУ налази се европски монизам који у овом односу апсолутни примат даје праву ЕУ. Поредак који је створен на нивоу ЕУ нема чист међународноправни карактер, већ је аутономан, *sui generis* правни поредак. Из уговорног настанка комунитарног поретка не треба процењивати саму његову суштину, већ је одлучујућа структура која произилази из контекста уговора о оснивању, а која показује битне разлике у односу на друге међународноправне уговоре. Стога се овом поретку даје и уговорни

и уставноправни карактер (Streinz, 2001: 44, 45). Суд правде је још давне 1964. године у случају *Costa/E.N.E.L.* утврдио да је за разлику од обичних међународних уговора, Уговор о Европској економској заједници створио посебан правни поредак, који је при његовом ступању на снагу постао саставни део националних правних поредака држава чланица који њихови судови морају примењивати. Према ставу Суда, државе чланице су кроз оснивање Заједнице на неодређено време, која има сопствене органе, способност стварања права и деловања, и нарочито поседује суверена права која произилазе из ограничења или преноса одређених суверених надлежности држава чланица на Заједницу, ограничиле своју сувереност и створиле једну правну творевину која је обавезујућа и за њихове држављане и за њих саме.³ Право ЕУ представља затворени наднационални правни предак са аутономном „законодавном“ влашћу ЕУ, који поредак непосредно делује на грађане и који има примат над правом држава чланица, укључујући устав (Nicolaysen, 2004: 117). Међусобни однос права ЕУ и националног права заснива се на принципу првенства права ЕУ, који принцип подразумева да свака норма права ЕУ, како примарног тако и секундарног права ЕУ, има првенство над сваком нормом националног права, чак и онда када се ради о уставној норми. Ово правило заснива се на пракси Суда правде која је утемељена на одлуци у случају *Internationale Handelsgesellschaft*, у којој је суд истакао да и уставне одредбе, укључујући и оне темељне, морају да уступку пред начелом првенства права ЕУ (у време доношења одлуке, права Заједнице) (Scheffler, 2007: 52). Према одлуци Суда, на важење мере Заједнице (данас ЕУ) или њено дејство у држави чланици не могу да утичу оптужбе да је она у супротности са темељним правима формулисаним у уставу те државе чланице или његовим структурним принципима⁴. Примат права ЕУ не заснива се само на аутономији правног поретка ЕУ, већ и на практичној потреби да се право ЕУ униформно примењује у државама чланицама како би се обезбедило функционисање правног поретка ЕУ (Voßkuhle, 2010: 190). Међутим, првенство примене права ЕУ (нем. *Anwendungsvorrang*, енг. *Primacy*) не имплицира неминовно хијерархијски однос између националног и права ЕУ (Mayer, 2009: 597), који би постојао да је успостављен принцип првенства важења права ЕУ (нем. *Geltungsvorrang*, енг. *Supremacy*). Национална норма која је у супротности са правилом ЕУ није ништава, већ само непримењива у конкретном случају. Првенство примене права ЕУ представља колизионо правило у случају да се супротне норме националног права и права ЕУ односе на исти случај (Baumgartner, 2010: 310).

3 Предмет 6/64, *Flaminio Costa v. E.N.E.L.*, ECR, 1964, 585.

4 Предмет 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ECR 1970, 1125 (1134, para. 3)

Постављање уставног права држава чланица и права ЕУ у хијерархијски однос угрожава аутономију ова два правна поретка и симплификује комплексност структуре ЕУ и њеног односа са државама чланицама. Пирамидална структура правних аката на чијем челу се налази устав државе чланице, а испод кога су прави акти ЕУ, своди ЕУ на међународну организацију, а право ЕУ на „класично“ међународно право, што не одговара природи ЕУ. Са друге стране, хијерархијска подређеност устава праву ЕУ поништава његово својство као темељног државотворног акта и своди државе чланице на федералне јединице, при чему досадашњи ток европских интеграција показује да државе чланице нису спремне да се одрекну своје државности. Због тога однос између правног поретка ЕУ и уставног поретка држава чланица није вертикалан већ хоризонталан и није хијерархијски већ хетерархијски (Albi, 2005:176). Право ЕУ и уставно право држава чланица формирају два нивоа једног материјално-правно, функционално и институционално повезаног јединственог система који није хијерархијски структуриран (Mayer, 2009: 595). Реч је о два аутономна правна поретка који имају унутрашњу хијерархијску структуру, али чији се међусобни однос заснива на интеракцији и сарадњи (упор. Albi, 2005: 176, Papadopoulou, 2010: 14, Barents, 2009:439, von Bogdandy, 2009: 48, Bell, 2005: 735).

Уставност држава чланица ЕУ мора се посматрати у контексту отворене државности (*offene Staatlichkeit*) и чињенице да устав кроз посебне норме (тзв. интегративна клаузула)⁵ отвара канал за продирање права ЕУ у домаћи правни поредак. Са друге стране, и поредак ЕУ преко чл. 4. ст. 2. Уговора о ЕУ⁶ успоставља везу према уставном поретку држава чланица јер посебно наглашава да ЕУ поштује национални идентитет држава чланица, који је нераздвојно повезан са њиховим темељним политичким и уставним структурама, и да поштује темељне државне функције. Ова одредба одражава плуралистички приступ односу између права ЕУ и уставног права држава чланица и кроз захтев за поштовањем уставног идентитета држава чланица отвара могућност за уставне судове држава чланица да, под одређеним ограниченим условима, поставе уставне границе за примат права ЕУ (Von Bogdandy, Schill, 2011: 3).

5 Детаљније о интегративној клаузули види у: Ђорђевић, Лј. (2010). Уставни оквир за приступанје Европској унији. *Pravni život*. 59 (12). 439-453.

6 ОЈ ЕУ С 115, 9. мај 2008.

3. Уставни судови држава чланица ЕУ као чувари устава

У сфери правног поретка држава чланица уставни суд (било као функција највишег суда, или као посебан државни орган) је чувар уставности и коначни арбитар у уставним споровима. С обзиром на специфичност права ЕУ поставља се питање да ли евентуалне контрадикторности између устава и правних аката ЕУ могу бити предмет уставног спора и да ли уставни суд може одлучивати о неуставности акта који је донет на нивоу ЕУ. Одговор на ово питање није јединствен за све државе чланице ЕУ. Пре свега, државе чланице имају различита правила о хијерархијском односу устава и права ЕУ. По том питању је могуће утврдити три групе држава, оне које признају апсолутни примат права ЕУ (Холандија), оне које у начелу признају примат права ЕУ али за примат постављају границе и резерве (Италија, Немачка, Данска, Белгија, Шпанија, Шведска, Ирска, Велика Британија) као и државе које прокламују супрематију устава (Француска, „нове“ чланице) (упор. Grabenwarter, 2009: 123 и даље). Следствено томе, ако је устав на врху хијерархијске лествице то у начелу отвара простор и за контролу уставности правних аката ЕУ. И ту одговор није једноставан и јединствен већ зависи од положаја уставног суда у свакој држави чланици и надлежности које су му додељене. У државама са „јаким“ уставним судом извесније је да се овај упусти у контролу уставности правних аката ЕУ.

Принцип лојалне сарадње и обавеза држава чланица да предузимају све одговарајуће мере како би испуниле обавезе које произилазе из Уговора о ЕУ или аката органа ЕУ⁷, као и принцип да се национално право тумачи сагласно праву ЕУ, утичу на чињеницу да оцена уставности аката ЕУ није честа појава и да је ограничена. Два су кључна разлога због којих право ЕУ може бити предмет контроле уставности: ако акт ЕУ излази изван оквира пренетих надлежности (*ultra vires*) или крши темељне уставне принципе на којима се заснива „уставни идентитет“ државе. Поред тога, разлог за интервенцију уставног суда може бити и заштита основних права.

За разлику од државе, ЕУ нема надлежност о надлежности (*Kompetenz-Kompetenz*) и, у складу са принципом додељених надлежности, може делати само у оквирима надлежности које су јој Уговорима пренеле државе чланице зарад остварења циљева који су њима утврђени⁸. Државе чланице задржавају за себе све надлежности које нису пренеле на ЕУ⁹. Надлежности које државе чланице пренесу на ЕУ могу бити искључиве или подељене¹⁰.

7 Види чл. 4. ст. 3. Лисабонског Уговора о ЕУ.

8 Чл. 5. ст. 2. Лисабонског Уговора о ЕУ.

9 Чл. 4. ст. 1. у складу са чл. 5. ст. 2. Лисабонског Уговора о ЕУ.

10 Види чл 3. – чл. 6. Уговора о функционисању ЕУ, ОЈ ЕУ С 115, од 9. маја 2008.

Уколико државе на ЕУ у одређеној области пренесу неку искључиву надлежност, у том случају само ЕУ може да врши законодавну делатност и доноси правно обавезујуће акте. У оваквим ситуацијама државе чланице могу то исто чинити само уколико су за то овлашћене од ЕУ или у сврху примене аката које је усвојила ЕУ.¹¹ Надлежности могу бити пренете и као подељене, при чему и државе чланице и ЕУ у дотичној области могу вршити законодавну делатност и доносити правно обавезујуће акте¹². У овим надлежностима важи принцип супсидијарности, према коме ЕУ делује само онда када државе чланице, било на централном, регионалном или локалном нивоу, не могу довољно остварити циљеве предвиђене мере, већ услед обима или дејства мере они могу бити боље остварени на нивоу ЕУ¹³. Било да врши искључиву или подељену надлежност, ЕУ се мора придржавати принципа пропорционалности, тако да мере које предузима и у погледу форме и у погледу садржине не смеју да излазе изван оквира онога што је неопходно да се остваре циљеви Уговора¹⁴.

Правни основ за пренос надлежности са државе чланице на ЕУ налази се у уставу, који садржи норме које одређују оквир и обим преноса надлежности. Конкретна подела надлежности између ЕУ и држава чланица као и њихови међусобни односи регулисани су уговорима на којима почива ЕУ. Уговори, као и сви акти ЕУ који произилазе из њих, морају се кретати у оквирима уставно детерминисаног преноса надлежности са државе на ЕУ. Контрола преноса надлежности врши се најпре у односу на уговоре о ЕУ. Уставни суд може оцењивати уставност уговора, што се најчешће дешава у вези са ратификацијом уговора. Мерило оцене уставности је уставна норма која омогућава пренос надлежности на ЕУ, чиме уставни суд у крајњој консеквенци има надлежност и одговорност за уставност примарног права ЕУ у националном правном поретку (упор. Kirchof, 2009: 1037). У погледу секундарног права ЕУ, секундарни акт ЕУ који је *ultra vires* супротан је темељним уговорима ЕУ и као такав може се побијати пред Судом правде. Међутим, *ultra vires* секундарни акт супротан је и уставној норми која је правни основ за пренос надлежности, па стога може бити и предмет уставног спора (упор. Lhotta/Ketelhut, 2006: 468, fn. 32).

Питање уставносудске контроле *ultra vires* аката ЕУ појавило се са ратификацијом Уговора из Мастрихта, при чему је одлука немачког Савезног уставног суда, праћена одлуком данског Врховног суда, постала

11 Чл. 2. ст. 1. Уговора о функционисању ЕУ.

12 Чл. 2. ст. 2. Уговора о функционисању ЕУ.

13 Чл. 5. ст. 3. Лисабонског Уговора о ЕУ.

14 Чл. 5. ст. 4. Лисабонског Уговора о ЕУ.

централна за европски уставноправни дискурс. Оба суда су установила да су државе, кроз уставом регулисану процедуру, прихватиле да делегирају неке надлежности као би их вршиле заједно са другим државама чланицама. Делегирање надлежности мора да остане стриктно у границама Уговора (Albi, 2005: 184). Оба суда су потврдила апсолутну супрематију националног устава и, у комбинацији са захтевом за сувереношћу, задржала за себе право да контролишу да ли органи ЕУ делају у границама овлашћења које су им пренеле државе чланице (Albi, 2005: 185, види и Grabenwarter, 2009, 125-126, Lhotta/Ketelhut, 2006: 474 и даље). Немачки Савезни уставни суд је у Лисабонској одлуци истакао да једино он има право да у поступку контроле *ultra vires* акта ЕУ одлучи да је такав акт непримењив. Лисабонска одлука је значајна јер је у њој суд ограничио контролу *ultra vires* аката на случајеве у којима је прекорачење надлежности очигледно и у којима се правна заштита не може обезбедити на нивоу ЕУ¹⁵. За контролу уставности *ultra vires* аката ЕУ је важна и одлука немачког Савезног уставног суда у случају *Honeywell*¹⁶ у којој су дефинисани процесни и материјални услови за овакву контролу. Према одлуци суда, да би немачки суд могао да одлучује да је неки акт ЕУ *ultra vires* неопходно је да претходно пред Судом правде покрене поступак о претходном питању. Немачки судови могу контролисати акте ЕУ тек пошто је Суд правде донео одлуку (Möllers, 2011: 165). Материјални услови за допуштеноост контроле *ultra vires* аката, и евентуалну одлуку о непримењивости таквог акта, односе се на захтев да повреда надлежности мора бити очигледна и да има значајне последице на систем расподеле надлежности између ЕУ и држава чланица (Möllers, 2011: 165, Wendel, 2011: 129).

Иако родоначелник идеје о уставној контроли *ultra vires* аката, немачки Савезни уставни суд до сада никад није донео одлуку да неки акт ЕУ излази изван оквира додељених надлежности и да је као такав непримењив у немачком правном поретку. И пракса других судова (пре свега данског и пољског) указује да судови за себе задржавају могућност овакве контроле, али је фактички не врше. Изузетак представља чешки Уставни суд који је донео „револуционарну“ одлуку у којој је одлуку Суда правде прогласио актом *ultra vires* и као такву непримењивом (необавезујућом)¹⁷.

15 BVerfG, 2BvE 2/08, одлука од 30.6.2009. пара. 240. Види Wendel, 2011: 129.

16 BVerfG, 2 BvR 2661/06, одлука од 6. јула 2010.

17 Детаљније у Petrova, L. (2013). The Judgment of the Czech Constitutional Court in the “Slovak Pensions” Case and its Possible Consequences (In Light of the Fortiter in Re Suaviter in Modo Principle). *The Lawyer Quarterly*. 3(2). 86-101, као и у Komárek, J. (2012). Czech Constitutional Court Playing with Matches: the Czech Constitutional Court Declares

Други разлог да се неки акт ЕУ прогласи неуставним је да он крши темељне уставне принципе који чине „уставни идентитет“ државе. Уставни идентитет је растегљив појам и од саме државе зависи које све вредности он обухвата. У ствари, најчешће је уставни суд тај који одређује шта све потпада под уставни идентитет, при чему му неодређеност појма оставља простор да „тактизира“ и задржи флексибилност у одговору на специфичне ситуације конфликта између устава и права ЕУ (упор. *Bogdandy, Schill, 2011: 24*). Немачки Савезни уставни суд везује национални идентитет за „клаузулу вечности“ (*Ewigkeitsklausel*) у чл. 79. ст. 3. Основног закона (*Grundgesetz*) која забрањује његову промену у погледу принципа демократије, правне државе, социјалне државе, републиканског облика владавине, федералне структуре власти и поштовања људског достојанства и основних права. И уставни судови осталих држава чланица ЕУ схватају национални идентитет на сличан начин. У принципу, захтев за очувањем уставног идентитета држава чланица подразумева да ЕУ вршећи своје надлежности не сме да угрожава државност држава чланица, нити да крши основне принципе правне државе, основне демократске принципе, језгро основних права, а у федералним државама и принцип федералне организације државе (*Bogdandy, Schill, 2011: 20 и 23-24.*). Ове вредности уживају посебну заштиту, изузете су од примата права ЕУ, и могу бити мерило за оцену уставности аката ЕУ.

Заштита основних права је такође оквир у коме се до одређене мере може испитивати уставност аката ЕУ. Релевантност заштите основних права за уставност аката ЕУ одсликава „*Solange*“ доктрина која се заснива на две одлуке немачког Савезног уставног суда. У одлуци познатој као *Solange I*¹⁸ из 1974. године суд је резервисао за себе право да оцењује право ЕУ (тада право Заједнице) у односу на одредбе Основног закона докле год (*Solange*) Заједница нема каталог основних права који је компатибилан са оним из Основног закона (*Voßkuhle, 2010: 191*). Суд је на тај начин себи доделио улогу коначног арбитра у питањима основних права, отварајући могућност да пружа супсидијарну заштиту у односу на комунитарно секундарно право са аспекта немачког каталога основних права (*Lhotta/Ketelhut, 2006: 470 и 471*)¹⁹. С обзиром на развој заштите основних права на нивоу Заједнице,

a Judgment of the Court of Justice of the EU *Ultra Vires*; Judgment of 31 January 2012, Pl. US 5/12, *Slovak Pensions XVII. European Constitutional Law Review*. 8. 323-337.

18 BVerfG, 2 BvL 52/71.

19 Сличну одлуку донео је италијански Уставни суд 1973. године у случају *Frontini* према којој основна права представљају границе за пренос суверенитета на Заједницу. Одлучујући у случају *Fragd* 1989. године овај суд је потврдио да може оцењивати одређене правне норме Заједнице у односу на основна права која гарантује италијански

пре свега кроз праксу Суда правде, немачки Савезни уставни суд мења свој став и 1986. године успоставља стандард заштите познат као *Solange II*²⁰. Суд се у принципу није одрекао надлежности да оцењује акте ЕУ (тада Заједнице) с аспекта сагласности са основним правима, али он неће вршити ову надлежност докле год заштита основних права на нивоу ЕУ одговара стандардима успостављеним Основним законом (упор. Voßkuhle, 2010: 192, Sadurski, 2006: 2). Суд потврђује овај став у одлуци познатој као „*Bananenmarkt-Entscheidung*“²¹ у којој се истиче да уставне жалбе или захтеви судова за конкретку контролу уставности, којима се побија секундарно право ЕУ због кршења основних права Основног закона, у основи нису допуштени, осим уколико не покажу да је развој права у ЕУ укључујући праксу Суда правде после доношења одлуке *Solange II* деградирао испод захтеваног стандарда основних права. У контексту тренутног нивоа заштите основних права на нивоу ЕУ, контрола уставности секундарног права са аспекта основних права делује само као теоријска и хипотетичка могућност.

Питање контроле уставности правних аката ЕУ отвара се и у односу на контролу закона или других аката домаћег права који се доносе са циљем да се имплементирају директиве ЕУ. С тим у вези отвара се питање обима уставносудске контроле оваквих аката домаћег права. Са аспекта форме, реч је о домаћим прописима и у том смислу они би требало да буду подвргнути „редовној“ контроли уставности у пуном обиму. Међутим, са аспекта садржине, ови акти нису акти домаћег права у правом смислу јер садрже норме које су преузете из акта (директиве) ЕУ. С обзиром да је уставносудска контрола аката ЕУ ограничена, поставља се питање да ли овакви акти домаћег права могу бити предмет контроле и да ли се на њих примењују правила „редовне“ контроле уставности или је њихова контрола ограничена у складу са ограничењима постављеним за контролу уставности правних аката ЕУ. У неким државама чланицама овакви закони уопште не могу бити предмет контроле уставности. У неким државама чланицама допуштена је пуна контрола уставности оваквих закона у погледу оних норми које су резултат слободне процене домаћег законодавства, док контрола норми које су директно преузете из директиве није могућа.

Устав. Ипак, италијански Уставни суд до сада није вршио овакву контролу. Види Sadurski, 2006: 2, fn. 4.

20 BVerfG, 2 BvR 197/83.

21 BVerfG, 2 BvL 1/97.

4. Упућивање претходног питања Суду правде ЕУ

Аутономија правног поретка ЕУ огледа се у постојању посебног суда на нивоу ЕУ (Суд правде) који штити право ЕУ. Попут уставног суда државе чланице који је финални арбитар у погледу очувања уставности националног правног поретка, Суд правде има последњу реч у односу на очување правног поретка ЕУ. Како би се обезбедило јединство правног поретка ЕУ и очувао принцип правне сигурности, Суд правде је једини надлежан да поништи правни акт ЕУ. У одлуци *Foto-Frost*²² Суд правде је заузео став да судови држава чланица могу да испитују важност аката ЕУ и да доносе одлуку да је акт ЕУ у пуном обиму правоваљан. Домаћи судови, међутим, нису надлежни да поништавају акте ЕУ. Уколико суд државе чланице решавајући у конкретном спору сматра да је неки акт ЕУ противправан он може (или чак мора) покренути поступак о претходном питању пред Судом правде. Кроз поступак о претходном питању Суду правде је обезбеђена улога врховног тумача права ЕУ, јер је он једини и у крајњој линији искључиво овлашћен да утврди шта јесте право ЕУ (Radi-vojević, Knežević-Predić, 2008: 174). Сваки суд државе чланице има право да се обрати Суду правде и покрене поступак о претходном питању, а вршење овог права зависиће од процене суда да ли је одлука о претходном питању неопходна за доношење пресуде (чл. 267. ст. 2. Уговора о функционисању ЕУ). Међутим, такво дискреционо право ускраћено је домаћим судовима чије се одлуке не могу побијати правним лековима у домаћем праву, јер су они у обавези да Суду правде упуте претходно питање (чл. 267. ст. 3. Уговора о функционисању ЕУ). Према пракси Суда правде, домаћи суд последње инстанце није у обавези да се обрати Суду правде ако је Суд већ раније одлучивао о истом питању (*acte éclairé*) или је правилно тумачење права ЕУ тако очигледно да не постоји разумна сумња у погледу одговора на постављено питање (*acte clair*)²³.

Пракса уставних судова држава чланица у погледу упућивања претходног питања Суду правде је различита. Тако напр. уставни судови Немачке, Шпаније и Португалије никада до сада нису упутули претходно питање Суду правде. С друге стране, уставни (одн. врховни судови) Белгије, Холандије, Данске, Ирске, Луксембурга, Грчке, Аустрије, Финске, као и Дом лордова Велике Британије имају праксу обраћања Суду правде. Уставни суд Италије је 2008. први пут упутео претходно питање. Досадашња пракса уставних судова држава чланица које су 2004. и 2007. приступиле ЕУ показује да ови судови нису склони упућивању претходног питања и онда када имају прилику за то. Уставни суд Мађарске је прогласио неуставним

22 Предмет 314/85, ECR 1987, 4199.

23 Предмет 283/81, CLFIT, ECR 1982, 3415.

закон путем кога је имплементирана уредба ЕУ о вишку пољопривредне продукције без обраћања Суду правде. Аргументација суда је била да је предмет одлуке уставност мађарског закона, а не важење или тумачење права ЕУ. Врховни суд Естоније (који врши уставносудску функцију) прогласио је закон којим се имплементира иста уредба за непримењив, и то због кршења права ЕУ, и то без да Суду правде упути претходно питање. Уставни суд Пољске је одлучујући о неуставности Европског налога за хапшење такође пропустио да се обрати Суду правде. Уставни суд Чешке је у једној одлуци из 2006. године потврдио начелну спремност да Суду правде упути претходно питање.²⁴

У поступку о претходном питању Суд правде тумачи право ЕУ или одлучује о његовој ваљаности и не може тумачити национално право нити оцењивати његову усаглашеност са правом ЕУ (упор. Radivojević, Кнежевић-Пређић, 2008: 178). Суд правде је финални арбитар у сфери правног поретка ЕУ, док уставни суд има коначну реч у очувању уставности правног поретка државе чланице. У том смислу одлука Суда правде по претходном питању може имати различита дејства на уставносудску контролу домаћег суда. Најпре, тумачење права ЕУ које је Суд правде изнео у одлуци по претходном питању обавезује уставни суд који је то питање упутио. У решавању уставног спора, уставни суд је дужан да узме у обзир тумачење Суда правде. При том треба имати на уму да поштовање тумачења Суда не мора неизоставно водити до утврђивања уставности акта ЕУ. Што се тиче одлуке Суда правде о ваљаности правног акта, она може имати двојак дејство на одлучивање уставног суда. Уколико Суд правде утврди ништавост секундарног правног акта ЕУ он на тај начин утиче на уставни спор пред домаћим уставном судом јер га фактички елиминише. Ситуација је компликованија уколико Суд правде утврди да је секундарни правни акт ЕУ ваљан, јер одлуку о уставности таког акта коначно доноси национални уставни суд. Он може узимајући у обзир одлуку Суда правде и тумачећи домаћи устав сагласно праву ЕУ утврдити сагласност овог аката ЕУ са уставом. Међутим, може се десити и да је акт ЕУ, иако је у оквирима правног поретка ЕУ правоваљан, супротан уставу. Ако уставни суд утврди да је правни акт ЕУ у супротности са уставом, блокираће његову даљу примену у националном правном поретку. Оваква одлука уставног суда има правно дејство у правном поретку државе чланице, али не утиче на обавезу државе да поштује право ЕУ и обезбеђује му примену. У том смислу, одлука уставног суда може узроковати кршење уговорних обавеза државе чланице у односу на ЕУ. Како би се то избегло, уставни суд може

24 Детаљније о пракси уставних одн. врховних судова да упућују претходно питање Суду правде види у: Mayer, F.C., 2009: 564 и даље.

привремено одложити дејство своје одлуке и препустити законодавцу да у одређеном року отклони противуставну ситуацију, што може водити и до промене устава.

5. Закључак

Чланством у ЕУ правни поредак државе се отвара и постаје пропустљив за право које се ствара на нивоу ЕУ. Правна веза између правног поретка државе чланице и правног поретка ЕУ заснива се на уставу држава чланица и уговорима на којима почива ЕУ. Због специфичне природе ЕУ ова два правна поретка нису у хијерахијском односу већ чине две аутономне сфере једне целине. С обзиром на отворену државност која прати интеграцију у ЕУ поставља се питање положаја устава у специфичном односу између унутрашњег правног поретка и поретка ЕУ. С тим у вези отвара се питање уставности у контексту европских интеграција, односно да ли и правни акти донети на нивоу ЕУ подлежу контроли уставности коју врше национални судови. У начелу, право ЕУ и унутрашње право државе чланице су два аутономна правна поретка, у којима о важењу и тумачења прва ЕУ одлучује Суд правде, а контролу над очувањем уставности спроводи уставни суд државе чланице. Исто тако у начелу, Суд правде не може одлучивати о националном праву државе чланице, нити пак уставни суд може поништавати акте ЕУ. Међутим, полазећи од супрематије устава и захтева да се поштује уставни идентитет државе чланице, уставни судови држава чланица могу, додуше у изузетним случајевима и уз ограничења, оцењивати уставност правних аката ЕУ. Контроли уставности могу бити подвргнути уговори на којима почива ЕУ (најчешће у поступку ратификације), али и секундарни правни акти ЕУ. Контрола уставности у тим случајевима усмерена је на заштиту поделе надлежности између државе чланице и ЕУ (у ком случају се испитује да ли је акт ЕУ *ultra vires*), на заштиту темељних уставних принципа на којима почива уставни идентитет, и, макар хипотетички, на заштиту основних права. Поред тога, уставносудској контроли подлежу и закони путем којих се у домаћи правни поредак имплементирају директиве ЕУ. Ако уставни суд утврди неуставност правног акта ЕУ он постаје непримењив у унутрашњем праву. Одлука уставног суда не утиче на обавезу државе да поштује право ЕУ и обезбеђује му примену, па се противправна ситуација мора решити у унутрашњем правном поретку и то тако да истовремено очува уставност и обезбеди примена права ЕУ.

Контрола уставности правних аката ЕУ представља „граничну зону“ у међусобном односу уставног права државе чланице и права ЕУ и у односу

уставних судова држава чланица и Суда правде. Узимајући у обзир да се односи између држава чланица и ЕУ заснивају на принципу лојалне сарадње, уставни судови се ретко конфронтирају са правом ЕУ и Судом правде. Може се рећи да уставни судови желе да задрже улогу врховног арбитра и последњег чувара уставности и у односу на правне акте ЕУ, али да уставносудска контрола правних аката ЕУ остаје последње уочиште у очувању уставности и унутрашњег правног поретка.

Литература

- Albi, A. (2005). *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barents, R. (2009). The Precedence of EU Law from the Perspective of Constitutional Pluralism. *European Constitutional Law Review*. 5. 421-446.
- Baumgartner, G. (2010). Verfassungsrechtliche Normenkontrolle und EU-Recht. *Zeitschrift für öffentliches Recht (ZöR)*. 65. 295-324.
- Bell, J. (2005): French Constitutional Council and European Law. *International and Comparative Law Quarterly*. 54. 735-744.
- Dyevre, A. (2013). European Integration and National Courts: Defending Sovereignty under Institutional Constraints?. *European Constitutional Law Review*. 9. 139-168.
- Ђорђевић, Лј. (2010). Ustavni okvir za pristupanje Evropskoj uniji. *Pravni život*. 59 (12). 439-453.
- Grabenwarter, C. (2009). Staatliches Unionsverfassungsrecht. U: A. Von Bogdandy, J. Bast (Prir.), *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge* (str. 121-175). Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.
- Kirchhof, P. (2009). Der europäische Staatenverbund. U: A. Von Bogdandy, J. Bast (Prir.), *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge* (str. 1009-1043). Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.
- Komárek, J. (2012). Czech Constitutional Court Playing with Matches: the Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU *Ultra Vires*; Judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12, *Slovak Pensions XVII*. *European Constitutional Law Review*. 8. 323-337.
- Lhotta, R., Katelhut, J. (2006). Bundesverfassungsgericht und Europäische Integration. U: R.C. van Ooyen, M.H.W. Möllers (Prir.) *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Mayer, F.C. (2009). Verfassungsgerichtsbarkeit. U: A. Von Bogdandy, J. Bast (Prir.), *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge* (str. 559-607). Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.

Möllers, C. (2011). German Federal Constitutional Court: Constitutional *Ultra Vires* Review of European Acts Only Under Exceptional Circumstances; Decision of 6 July 2010, 2 BvR 2661/06, *Honeywell*. *European Constitutional Law Review*. 7. 161-167.

Nicolaysen, G. (2004). Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft. U: W.Widenfeld (Prir.), *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche* (str. 109-124). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Papadopoulou, L. (2010). Vom Prinzip des „Vorrangs“ zur pluralistischen Auffassung der Rechtsquellen. *IEV-Online* No. 3. <http://deposit.fernuni-hagen.de/2853/1/papadopoulou-ievonline2010nr3.pdf> (приступљено 29. септембра 2013.)

Petrova, L. (2013). The Judgment of the Czech Constitutional Court in the “Slovak Pensions” Case and its Possible Consequences (In Light of the Fortiter in Re Sua-viter in Modo Principle). *The Lawyer Quarterly*. 3(2). 86-101. <http://www.ilaw.cas.cz/tlq/index.php/tlq/article/view/70> (приступљено 29. септембра 2013.)

Radivojević, Z., Knežević-Predić, V. (2008). *Institucije Evropske unije*. Niš: Sven. Sadurski, W. (2006). “Solange, chapter 3”: *Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union*. EUI Working Paper LAW No. 2006/40. <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/6420/LAW-2006-40.pdf?sequence=1> (приступљено 29. септембра 2013)

Scheffler, J. (2007). Das französische Verfassungsverständnis angesichts der Anforderungen des EG/EU-Rechts. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*. 67. 43-88.

Streinz, R.(2001). *Europarecht*. Heidelberg: C.F. Müller Verlag.

Von Bogdandy, A. (2009). Grundprinzipien. U: A. Von Bogdandy, J. Bast (Prir.), *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge* (str. 13-71). Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.

Von Bogdandy, A, Schill, S. (2011). Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty. *Common Market Law Review*. 48. 1–38.

Voßkuhle, A. (2010). Multilevel cooperation of the European Constitutional Courts: Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund. *European Constitutional Law Review*. 6. 175-198.

Wendel, M. (2011). Lisbon Before the Courts: Comparative Perspectives. *European Constitutional Law Review*. 7. 96-137.

Ljubica Đorđević, LL.D.

Assistant Professor, Faculty of European Legal and Political Studies, Novi Sad

Constitutional Review of EU Law

Summary

Due to the specific position of the constitution in the relationship between the national legal order and the EU legal order, the main question in this article is whether constitutional courts of the EU member states can perform the constitutional review of EU legal acts. In general, the EU law and the national law of a member state are two autonomous legal orders. The Court of Justice of EU decides on the validity of the EU law whereas the national constitutional court decides on the constitutionality of the national legal order. In general, neither can the Court of Justice decide about the national law nor can the constitutional court invalidate the EU legal acts. Yet, given the supremacy of the constitution and the obligation of the EU to respect the constitutional identity of its member states, constitutional courts of member states can, under some restrictions and in exceptional circumstances, perform the constitutional review of EU legal acts. In such cases, the constitutional review of EU acts is aimed at protecting the division of competences between the EU and the member state (ultra vires review), protecting the fundamental constitutional principles that are essential for the constitutional identity of the state, or protecting the fundamental rights. If the constitutional court declares an EU legal act to be unconstitutional, it cannot be implemented in the national legal order. The constitutional court's decision does not affect the obligation of the member state to observe the EU law and to ensure its implementation. The legal anomaly that has emerged from the unconstitutionality of the EU legal act has to be resolved in the national legal order in the way that preserves the constitutionality but also ensures implementation of the EU law. In final consequence, the decision of the constitutional court can give rise to a constitutional amendment.

Key words: *constitutionalism, constitutional court, constitutional review, European Union, ultra vires act, constitutional identity*